Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2013-3

Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik

Een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België

D. Lettinga
S.A.C. Keulemans
M. Smit

m.m.v.
E.M.T. Beenakkers
L. Hagen

Cahier
De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Alle WODC-publicaties zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl

Voorwoord

Signalen over mogelijk oneigenlijk gebruik van de Nederlandse verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel waren de aanleiding om te bezien hoe een aantal andere Europese landen vorm hebben gegeven aan dergelijke verblijfsregelingen en wat daar de ervaringen zijn met het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Het onderzoek richtte zich op het Verenigd Koninkrijk, België en Italië.
Geen van de drie landen kent specifieke maatregelen tegen oneigenlijk gebruik van hun respectievelijke verblijfsregelingen, maar aspecten van de slachtofferregelingen zelf voorkomen dit volgens geïnterviewde sleutelfiguren. Zij wijzen in dit verband onder andere op toetsingsmomenten in de procedures die als filters werken, en op de rol van en samenwerking tussen verschillende actoren in het opsporen van oneigenlijk gebruik. Oneigenlijk gebruik wordt in geen van de drie landen uitgesloten, maar cijfers hierover ontbreken en er zijn maar weinig concrete gevallen bekend. Het wordt in ieder geval niet als structureel of prangend probleem ervaren. Tegelijkertijd zijn er zorgen dat een deel van de werkelijke slachtoffers niet wordt gesignaleerd, of niet de bescherming krijgt die zij nodig hebben . De bevindingen uit het onderzoek laten zich niet één op één vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de context en de slachtofferregelingen verschillen per land. In een expertmeeting zal worden bezien welke implicaties onderhavig onderzoek en een op moment van afronden van dit onderzoek nog lopend onderzoek naar oneigenlijk gebruik van de Nederlandse regeling kunnen hebben.
In het kader van het onderzoek zijn interviews gehouden met in totaal 35 sleutelfiguren uit bovengenoemde landen. Wij danken hen hartelijk voor hun medewerking. De voorzitter van de begeleidingscommissie dr. Conny Rijken (Universiteit van Tilburg) en de leden mr. drs. Frank Noteboom (Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel) en drs. Matthijs Luijke (Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) danken we voor hun deskundige begeleiding van het onderzoek. Tot slot dank aan de leden van de interne leescommissie: drs. Essy van Dijk, dr. Djamila Schans en drs. Maite Verhoeven.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen — 9

Samenvatting — 11

1 Inleiding — 19
1.1 Inleiding — 19
1.2 Achtergrond van het onderzoek — 19
1.2.1 Tijdelijk verblijf in Nederland (B9-regeling) — 20
1.2.2 Voortgezet verblijf in Nederland (B16-regeling) — 21
1.2.3 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik in Nederland — 22
1.2.4 Maatregelen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan in Nederland — 24
1.2.5 Mogelijke negatieve effecten van maatregelen in Nederland — 25
1.3 Begrippenkader: oneigenlijk gebruik, slachtofferregeling — 26
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen — 28
1.5 Methodologische verantwoording — 28
1.5.1 Onderzoeksmethoden — 28
1.5.2 Verantwoording selectie landen — 29
1.5.3 Verantwoording selectie sleutelfiguren — 30
1.5.4 Afbakening — 30
1.6 Internationale verplichtingen — 31
1.7 Leeswijzer — 33

2 Verenigd Koninkrijk— 35
2.1 Actoren en definitie — 36
2.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel — 36
2.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel — 37
2.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel — 38
2.2.1 Signalering — 40
2.2.2 Bedenktijd — 42
2.2.3 Tijdelijk verblijf — 46
2.2.4 Voortgezet verblijf — 50
2.2.5 Asiel en slachtofferregeling — 50
2.2.6 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen — 51
2.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling — 51
2.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik — 51
2.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik — 53
2.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke nadelige effecten — 54
2.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik — 54
2.4.2 Effectiviteit van de maatregelen — 57
2.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen — 58
2.5 Samenvatting — 62

3 België — 65
3.1 Actoren en definitie — 66
3.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel — 66
3.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel — 67
3.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel — 69
3.2.1 Signalering — 70

3.2.2 Bedenktijd — 74
3.2.3 Attest van Immatriculatie — 76
3.2.4 Tijdelijk verblijf — 78
3.2.5 Voortgezet verblijf — 80
3.2.6 Asiel en slachtofferregeling — 81
3.2.7 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen — 82
3.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling — 83
3.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik — 83
3.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik — 85
3.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke negatieve effecten — 86
3.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik — 86
3.4.2 Effectiviteit van de maatregelen — 90
3.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen — 91
3.5 Samenvatting — 92

4 Italië — 93
4.1 Actoren en definitie — 93
4.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel — 93
4.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel — 95
4.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel — 96
4.2.1 Signalering — 99
4.2.2 Bedenktijd — 102
4.2.3 Tijdelijk verblijf — 103
4.2.4 Voortgezet verblijf — 108
4.2.5 Asiel en slachtofferregeling — 109
4.2.6 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen — 109
4.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling — 111
4.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik — 111
4.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik — 112
4.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke nadelige effecten — 114
4.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik — 114
4.4.2 Effectiviteit van de maatregelen — 116
4.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen — 118
4.5 Samenvatting — 119

5 Conclusie — 121
5.1 Onderzoeksvragen en methode — 121
5.2 Slachtofferregeling in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië — 122
5.3 Aanwijzingen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië — 127
5.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië — 130
5.5 Effectiviteit van de maatregelen — 134
5.6 Mogelijke ongewenste resultaten van de maatregelen — 135
5.7 Nabeschouwing en suggesties voor verder onderzoek — 137

Summary — 139

Literatuur — 145

Bijlagen

1 Overzicht van de respondenten **— 149**
2 Vragenlijst — **151**

Afkortingen

AI	Attest van Immatriculatie
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ANG	Algemene Nationale Gegevensbank
ATMG	Anti Trafficking Monitoring Group
BGV	Bevel om het Grondgebied te Verlaten
BIVR	Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
BS	Belgisch Staatsblad
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CGKR	Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding
CA	Competent Authority
CG	Conclusive Grounds
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
CPS	Crown Prosecution Service
DL	Discretionary Leave to Remain
DSB	Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMN	European Migration Network
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
GLA	Gangmasters Licensing Authority
GRETA	Groep van Deskundigen inzake Acties tegen Mensenhandel
ICHR	Inter-ministerial Committee on Human Rights
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDL	Indefinite Leave to Remain
IDMG	Inter-Departmental Ministerial Group
ILR	Indefinate Leave to Remain
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPPR	Institute for Public Policy Research
LEM	Landelijke Expertgroep Mensenhandel en Mensensmokkel
MH	Mensenhandel
MET	Metropolitan Police Service (Groot Londen)
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NRM	National Referral Mechanism
NRm	Nationaal Rapporteur mensenhandel
NVP	Nationaal Veiligheidsplan
OCMW	Openbaar Opvangcentrum voor Maatschappelijk Welzijn
OM	Openbaar Ministerie
Pilot KAB9	Pilot Kansloze Aanvragen B9
RG	Reasonable grounds
RvV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
SC&O9	Specialist Crime Command and Operations 9
SOCA	Serious Organised Crime Agency

TIP	Trafficking In Persons (report)
TK	Tweede Kamer
UKBA	United Kingdom Border Control Agency
UKHTC	United Kingdom Human Trafficking Centre
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vita Tool	Victim Translation Assistance Tool
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Verschillende Europese landen hebben regelingen getroffen waardoor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in aanmerking kunnen komen voor verblijf, begeleiding en opvang. In Nederland staat deze regeling bekend als de B9-regeling. Hier is het recht op tijdelijk verblijf en bescherming in principe afhankelijk van de medewerking van slachtoffers aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. Ook het recht op voortgezet verblijf is onder andere gekoppeld aan de vervolging van de dader(s) voor mensenhandel of een daaraan gerelateerd delict.
Sinds enkele jaren zijn er in Nederland onder een aantal betrokkenen zorgen over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling. Hoewel er geen data beschikbaar zijn over de omvang van de problematiek, geven een aantal betrokkenen bij vooral de politie en het OM signalen af dat er vreemdelingen zijn die een mensenhandelverhaal fingeren om gebruik te maken van de Nederlandse regeling zonder daar recht op te hebben. Het kabinet Rutte I heeft hierop een aantal maatregelen getroffen om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan, waaronder het beëindigen van het verblijfsrecht na een sepot en het strenger vervolgen van valse aangiften. De bedoeling is dat hierdoor de bestaande rechten en voorzieningen, en de daaraan verbonden maatschappelijke kosten, beperkt blijven tot de groep waarvoor die bedoeld zijn en het draagvlak voor de regeling behouden blijft. Tevens wordt verwacht dat de maatregelen er toe leiden dat de vraag naar opvang vermindert en de politiecapaciteit wordt ontlast.
Dit rapport beschrijft de verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië en verkent in hoeverre er aanwijzingen zijn van oneigenlijk gebruik en hoe zij dit bestrijden. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het bewust en vrijwillig fingeren van een mensenhandelverhaal om voordelen te verwerven uit de verblijfsregeling en daaraan gerelateerde voorzieningen zonder daar recht op te hebben. De volgende probleemstelling staat centraal:
Hoe hebben andere Europese landen vorm gegeven aan verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en wat zijn de ervaringen met het tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik van deze regelingen?
Voor deze studie is bronnenonderzoek gedaan van literatuur, beleidsstukken, en wet- en regelgeving van en over het betreffende land, en zijn er halfopen interviews gehouden met 35 sleutelfiguren in elk land die een rol spelen in de bescherming van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel, uit zowel gouvernementele als non-gouvernementele sectoren. Hen is ook gevraagd of er aanwijzingen zijn dat de getroffen maatregelen werken dan wel mogelijk ongewenste resultaten hebben.

Resultaten

Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

Conform internationale verplichtingen kennen het Verenigd Koninkrijk, België en Italië een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die gepaard gaat met voorzieningen om hen op te vangen, te begeleiden en te ondersteunen ('slachtofferregeling'). In alle drie landen bestaat de regeling uit verschillende fasen, waaronder een periode voorafgaand aan de toekenning van de verblijfsvergunning

(bedenktijd). (Mogelijke) slachtoffers kunnen zich in die periode onttrekken aan de mensenhandelaar, herstellen van de uitbuitingssituatie, en/of zich bezinnen op vervolgstappen.
In België en het Verenigd Koninkrijk bedraagt de periode van de bedenktijd 45 dagen, die alleen in het Verenigd Koninkrijk verlengbaar is. Italië kent geen officiële bedenktijd. Hier volgen slachtoffers een sociaal programma van drie maanden bij een niet-gouvernementele organisatie (ngo) of sociale dienst van een lokale autoriteit dat is gericht op eerste hulp en ondersteuning en eventueel kan worden verlengd met drie maanden.
Na de bedenktijd kan er onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke verblijfsvergunning worden aangevraagd. In België is die verbonden aan de verplichting voor slachtoffers om mee te werken aan een onderzoek naar de verdachte en een eventuele gerechtelijke procedure. De verblijfsvergunning is beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel en van zwaardere vormen van mensensmokkel en wordt toegekend door de officier van justitie. De vergunning is zes maanden geldig en kan worden verlengd voor de duur en ten behoeve van de gerechtelijke procedure. Specifiek aan de Belgische procedure is dat er voorafgaand aan de toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning een Attest van Immatriculatie wordt afgegeven met een geldigheidsduur van drie maanden, eventueel verlengbaar met drie maanden. Het recht op verblijf komt te vervallen zodra de zaak wordt geseponeerd. Na afloop van de tijdelijke verblijfsvergunning kunnen slachtoffers wier mensenhandelaar werd vervolgd in aanmerking komen voor voortgezet verblijf. Zij moeten zich gedurende de gehele procedure laten begeleiden door een gespecialiseerd en geaccrediteerd opvangcentrum en breken met de verdachte(n). Er is geen beroep mogelijk tegen een afwijzing van een verblijfsaanvraag of beëindiging van het verblijfsrecht. In 2011 werden er 73 tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt aan slachtoffers van mensenhandel en zware vormen van mensensmokkel.
Ook in het Verenigd Koninkrijk kunnen slachtoffers die na de bedenktijd aangeven bereid te zijn mee te willen werken in een opsporings- en vervolgingsonderzoek naar de verdacht in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. De vergunning is twaalf maanden geldig en verlengbaar in het kader van de gerechtelijke procedure tegen de verdachte, mits het verblijf van het slachtoffer in het Verenigd Koninkrijk voor dat doel nodig wordt geacht. Slachtoffers moeten wel eerst definitief als zodanig zijn erkend door de bevoegde autoriteiten. Dit is de immigratiedienst in geval het slachtoffer uit een niet-EU-land afkomstig is. Daarnaast kan de minister in individuele gevallen een tijdelijk verblijfsvergunning verstrekken op basis van persoonlijke omstandigheden. In tegenstelling tot België bestaat er geen recht op voortgezet verblijf voor slachtoffers wier mensenhandelaar is vervolgd op basis van hun medewerking aan de procedure (maar wel op andere gronden na een verblijf van zes jaar in het VK). Evenmin kent het Verenigd Koninkrijk een beroepsmogelijkheid tegen een afwijzing of beëindiging van het tijdelijke verblijfsrecht. Tussen april 2009 en oktober 2011 werden er 93 tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt, waaronder 25 op basis van persoonlijke omstandigheden.
In Italië is medewerking geen sine quo non voor het recht op een tijdelijke verblijfsvergunning. Slachtoffers van mensenhandel en van bepaalde andere misdaden kunnen op twee manieren in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning van zes maanden: op basis van hun behoefte aan bescherming tegen een gevaar als gevolg van 1) de medewerking die ze verlenen aan een onderzoek of procedure of 2) hun poging zich aan het criminele circuit van uitbuiting te onttrekken. De verblijfsvergunning kan op twee manieren worden verkregen: ofwel op basis van een aangifte tegen de verdachte en medewerking aan een gerechtelijke procedure ('juridische pad') ofwel middels een verklaring die de ngo of lokale overheidsdienst namens het slachtoffer aan de politie aflegt ('sociale pad') In de praktijk wordt de

verblijfsvergunning veelal onder het eerste pad verstrekt, tenzij slachtoffers te kwetsbaar, jong of bang zijn om mee te werken of hun verhaal onvoldoende opsporingselementen bevat om tot vervolging over te gaan. De verblijfsvergunning kan met maximaal één jaar worden verlengd, en eventueel langer in het kader van de gerechtelijke procedure. Er is hier wel beroep mogelijk tegen een afwijzing of intrekking van de verblijfsvergunning. In 2011 werden er 675 tijdelijke verblijfsvergunningen op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden afgegeven. Het is onbekend hoeveel slachtoffers van mensenhandel dit betreft. Slachtoffers zijn verplicht deel te nemen aan een sociaal programma van zes tot maximaal achttien maanden dat is gericht op hun autonomie-en integratiebevordering. Indien ze dit programma succesvol hebben afgerond kunnen ze aanspraak maken op voortgezet verblijf op basis van een arbeidscontract of onderwijs in Italië.

Aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik

In geen van de drie landen wordt oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling uitgesloten maar het wordt ook niet als een structureel of prangend probleem ervaren. Er is nergens cijfermatig materiaal beschikbaar over de omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik van de regeling. Er zijn weliswaar aanwijzingen dat er vreemdelingen zijn die met een gefingeerd verhaal een beroep doen op de slachtofferregeling, maar dit betreft enkele gevallen (België en Italië) tot enkele tientallen per jaar (Verenigd Koninkrijk). In alle landen zijn de geïnterviewden van mening dat hun systeem voldoende effectief is om dergelijke aanvragen te onderscheppen alvorens er een verblijfsvergunning wordt verstrekt. Op dat moment ligt de bewijslast nog bij de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij of zij een slachtoffer van mensenhandel is die recht heeft op de rechten en voorzieningen die gepaard gaan met de slachtofferregeling. Mocht er al een verblijfsvergunning zijn afgegeven, dan verschuift de bewijslast van het oneigenlijk gebruik naar de bevoegde autoriteiten.
Vermoedens van oneigenlijk gebruik zijn gebaseerd op (een opeenstapeling van) de volgende indicaties die overeenkomen tussen de drie landen:

- het verhaal van het vermeende slachtoffer bevat inconsistenties of tegenstrijdigheden met de getuigenis van anderen;
- het verhaal van het vermeende slachtoffer is onlogisch, onwaarschijnlijk of feitelijk onjuist;
- het vermeende slachtoffer kan geen (concrete) kernelementen noemen die verifieerbaar zijn;
- het vermeende slachtoffer heeft geen wettig verblijf en tevergeefs meerdere verblijfsrechtelijke procedures doorlopen en/of staat op het punt uitgewezen te worden;
- het vermeende slachtoffer vertelt een standaardverhaal dat identiek is aan dat van anderen.

Daarnaast wordt in België en Italië uitval uit de procedure ook genoemd als indicatie voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Vermoed wordt dat vreemdelingen die de begeleiding of het programma niet volhouden bij aanvang al niet daadwerkelijk slachtoffer waren die recht hadden op verblijf in de zin dat zij de intentie hadden om te breken met de mensenhandelaar en deze helpen te vervolgen. In het Verenigd Koninkrijk, waar de politie de grond voor de verblijfsaanvraag aannemelijk moet maken, noemt een enkele geïnterviewde daarnaast het doen van meerdere aangiften bij verschillende politiekorpsen als aanwijzing van mogelijk oneigenlijk gebruik.
De verhalen over oneigenlijk gebruik die bekend zijn betreffen overigens niet altijd (of meestal) vreemdelingen die bewust en vrijwillig een mensenhandelverhaal fingeren om gebruik te maken van de verblijfsvergunning en/of de voorzieningen. Ook mensenhandelaren kunnen misbruik maken van de verblijfsmogelijkheden. In alle

drie landen zijn er aanwijzingen dat zij kwetsbare vreemdelingen zonder wettig verblijf met een standaardverhaal naar de bevoegde autoriteiten sturen, hetzij opdat deze een verblijfsvergunning verwerven waarna ze vervolgens kunnen worden uitgebuit (Verenigd Koninkrijk) hetzij om de opvang te infiltreren om aldaar verblijvende slachtoffers te intimideren of te rekruteren (België en Italië).
In de praktijk blijkt het lastig om de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van elkaar te onderscheiden, alsmede de motivaties en redenen die mogelijke slachtoffers hebben om informatie te verzwijgen of te vervalsen. Daarnaast kan het voorkomen dat de (doorverwezen) vreemdeling weliswaar kwetsbaar is maar geen recht heeft op de slachtofferregeling omdat hij of zij niet onder de overheidsdefinitie van slachtoffer van mensenhandel valt of niet aan (al) de voorwaarden voldoet. De geïnterviewden benadrukken het belang van het onderscheiden van de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik, die elk eigen maatregelen vragen.

Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik

Geen van de drie landen kent specifieke maatregelen om oneigenlijk gebruik van de slachtoffer te bestrijden. Wel bestaan er inherent aan de slachtofferregeling in elk land verschillende maatregelen om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Deze komen voor de landen in grote mate overeen. Daarnaast bevat de algemene wet- en regelgeving strafrechtelijke sancties voor het verstrekken van misleidende of valse informatie, die kunnen worden ingezet om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

I Toetsingsmomenten als filters voor oneigenlijk gebruik
In alle drie landen bevat de procedure verschillende toetsingsmomenten om te beoordelen of iemand aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor bescherming, steun en verblijf. Dit zijn toetsingsmomenten vanaf de signalering van iemand als een mogelijk slachtoffer en de doorverwijzing van die persoon naar hulpverlening en/of bevoegde autoriteiten die beslissen over het recht op de bedenktijd en eventueel verblijf. Uit de interviews komt naar voren dat ze als belangrijk filter fungeren om oneigenlijke verblijfsaanvragen te onderscheppen op basis van voorgenoemde indicaties van mogelijk oneigenlijk gebruik. Voorafgaand aan de toetsingsmomenten vindt er echter ook al een filtering plaats doordat mogelijke slachtoffers niet als zodanig worden geïdentificeerd door de persoon of instantie die met hen in aanraking komt, dan wel bij vermoedens van oneigenlijk gebruik niet worden doorverwezen.
In het Verenigd Koninkrijk kunnen alleen zogeheten First Responders mogelijke slachtoffers doorverwijzen naar de bevoegde autoriteiten (in het geval van derdelanders: de immigratiedienst). Deze zijn bevoegd het slachtofferschap op twee verschillende momenten vast te stellen: eenmaal vooraf aan de bedenktijd op basis van een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing en eenmaal na afloop van de bedenktijd op basis van het principe dat het meer waarschijnlijk is dan niet dat als het een slachtoffer van mensenhandel betreft. Bij twijfels aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het mensenhandelverhaal wordt er een negatieve beslissing genomen en kan de persoon geen aanspraak maken op de slachtofferregeling.
België kent eveneens een extra toetsingsmoment voor toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning door de extra ingebouwde fase van het Attest van Immatriculatie van drie maanden. Indien er gedurende deze periode twijfels ontstaan over het slachtofferschap kan de officier van justitie deze periode verlengen met drie maanden om nader onderzoek te doen en eventueel in overleg met andere betrokkenen de procedure beëindigen.

In Italië beoordeelt de Questore (politiecommissaris) de verblijfsaanvraag die hij verkreeg van ofwel de ngo (sociale pad) ofwel de officier van justitie (juridische pad). Op basis van hun advies en het onderzoek door de eigen opsporingsinstanties kan de Questore besluiten de verblijfsaanvraag af te wijzen. Als de tijdelijke verblijfsaanvraag eenmaal is toegekend wordt bij elke verlengingsaanvraag van de tijdelijke verblijfsvergunning bekeken of het slachtoffer aan de voorwaarden voor verblijf voldoet. In alle drie landen is er dus sprake van een constante verificatie van het slachtofferschap door één of meerdere actoren, waardoor volgens de geïnterviewden oneigenlijk gebruik kan worden gedetecteerd en tegengegaan.

II Rol van politie/justitie in opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik

In alle drie landen wijzen geïnterviewden op het belang van een nauwkeurig opsporings- of vervolgingsonderzoek om mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling tegen te gaan. De politie en het OM kunnen tijdens een dergelijk onderzoek de feiten uit de verklaring of aangifte nagaan en vermoedens van oneigenlijk gebruik vroegtijdig communiceren aan de bevoegde autoriteiten. Hoewel in Italië de medewerking van het slachtoffer aan een dergelijk onderzoek geen vereiste is voor een verblijfsaanvraag onder het sociale pad, blijkt dat de politie en de officier van justitie ook dan een rol spelen in de verificatie van het mensenhandelverhaal. De Questore zal namelijk bij een dergelijke aanvraag van de ngo/lokale autoriteit de verstrekte informatie eveneens laten nagaan door eigen opsporingsdiensten. Bovendien kan de officier van justitie op basis van de verstrekte informatie ook zonder een aangifte overgaan op de vervolging van de verdachte, en in een later stadium alsnog de medewerking van het slachtoffer vereisen. Hoewel het verblijfsrecht hier niet afhangt van een medewerkings-of resultaatsverplichting, spelen gerechtelijke instanties dus een vergelijkbare rol in de opsporing van gefingeerde mensenhandelverhalen als in België en het Verenigd Koninkrijk.

III Rol van ngo's en opvangcentra in opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik

In Italië en België wijzen geïnterviewden op het belang van de rol die (geaccrediteerde) ngo's en opvangcentra spelen in de verificatie van het mensenhandelverhaal. Hoewel hun doelstellingen en aanpak van mensenhandel anders kunnen zijn dan die van de bevoegde autoriteiten zijn de ngo's en opvangcentra ook attent op het onderscheppen van mogelijk frauduleuze verblijfsaanvragen gezien de risico's, tijd en capaciteit die daarmee gepaard gaan. Zij kunnen tijdens het intakegesprek met het vermeende slachtoffer al besluiten deze niet toe te laten tot de verplichte begeleiding of het sociale programma vanwege vermoedens van oneigenlijk gebruik. Ook na de verblijfsaanvraag kunnen zij tijdens een reeds gestarte begeleiding signalen van oneigenlijk gebruik opvangen en deze communiceren aan de bevoegde autoriteiten. Daarnaast wordt gesteld dat er een zelfreinigend effect uitgaat van de voorwaarde zich te laten begeleiden of deel te nemen aan een sociaal programma om aanspraak te maken op verblijf en voorzieningen. Vreemdelingen die een mensenhandelverhaal fingeren met de bedoeling om eenvoudig aan een verblijfsvergunning te komen zouden hierdoor worden afgeschrikt of vanzelf uitvallen.

IV Professionalisering van betrokken actoren

Uit de interviews komt naar voren dat de professionaliteit van de betrokken actoren onontbeerlijk is voor zowel een stevige aanpak van mensenhandel als het detecteren en tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik. Het wordt van belang geacht dat actoren die in aanraking komen met mogelijke slachtoffers de expertise, kennis en capaciteit hebben om hen te identificeren en te onderscheiden van vreemdelingen die een verhaal fingeren om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

V Samenwerken en kennisdeling tussen betrokken actoren
De samenwerking tussen de betrokken actoren wordt van cruciaal belang geacht om mogelijk oneigenlijk gebruikt van de slachtofferregeling te voorkomen. De kennis en informatie die bij de verschillende actoren aanwezig is over het vermeende slachtoffer kan op die manier worden gestapeld om tot een compleet dossier te komen waarmee het oneigenlijk gebruik aannemelijk kan worden gemaakt. Geïnterviewden geven aan dat een effectieve aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik gebaat is bij een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van mensenhandel in z'n geheel. In België is op nationaal niveau sprake van een dergelijke aanpak waarin verschillende strafrechtelijke, bestuurlijke en non-gouvernementele instanties betrokken zijn en op regelmatige basis samenkomen om te overleggen. In Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn er op lokaal niveau samenwerkingspraktijken ontwikkeld, terwijl er in het laatstgenoemde land ook op nationaal niveau overleg plaatsvindt tussen de partijen die betrokken zijn in het Nationaal Verwijsmechanisme.

VI Sancties
Ten slotte wijzen de geïnterviewden op het bestaan van strafrechtelijke en civiele sancties op het doen van valse aangiften of het verstrekken van valse of misleidende informatie aan officiële instanties. Hoewel dergelijke boetes en gevangenisstraffen die op kunnen lopen tot wel tien jaar niet specifiek bedoeld zijn om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling tegen te gaan, kunnen zij daar wel tegen worden ingezet.

(In)effectiviteit van de maatregelen tegen oneigenlijk gebruik

In alle drie landen bestaat de indruk dat de maatregelen voldoende effectief zijn om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling te voorkomen en te bestrijden, maar hiernaar zijn geen evaluatiestudies uitgevoerd. Deze vermoedens zijn gebaseerd op het gegeven dat er maar weinig concrete gevallen van oneigenlijk gebruik bekend zijn. Volgens vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties betekent dit dat oneigenlijke verblijfsaanvragen worden gefilterd voordat de vergunning wordt verstrekt. Geïnterviewden die werken met slachtoffers denken dat dit komt omdat de voorwaarden en procedures verbonden aan de slachtofferregeling zo specifiek en hoogdrempelig zijn dat er maar weinig mensen misbruik van maken. Volgens de geïnterviewden staat en valt de effectiviteit van het huidige systeem om oneigenlijk gebruik op te sporen en tegen te gaan echter bij de kennis, capaciteit en expertise van en samenwerking tussen de betrokken actoren. Deze kan per regio en sector verschillen in met name Italië en het Verenigd Koninkrijk, waardoor niet valt uit te sluiten dat oneigenlijk gebruik onvoldoende wordt opgespoord en er daarom maar een gering aantal gedetecteerde gevallen bekend is.
Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de getroffen maatregelen een aantal mogelijke knelpunten kennen. Eén daarvan is dat er ook daadwerkelijke slachtoffers worden weggefilterd voor of tijdens de verschillende toetsingsmomenten binnen de procedures, omdat zij niet als dusdanig worden gesignaleerd of geïdentificeerd. Geïnterviewden merken op dat er meerdere redenen kunnen zijn waarom een mensenhandelverhaal onvoldoende aanwijzingen of tegenstrijdigheden bevat of parallellen vertoont met dat van andere slachtoffers, maar dat een cultuur van wantrouwen jegens slachtoffers zonder wettig verblijf ertoe bijdraagt dat dit al gauw als indicatie van mogelijk oneigenlijk gebruik wordt gezien. Ze zien dit risico vooral als de bevoegde autoriteiten ook werkzaam zijn in de strijd tegen illegale immigratie en in migratiecontrole, en onvoldoende getraind zijn in mensenhandel of onvoldoende samenwerken met andere instanties in de beslissingsprocedure. Geïnterviewden die werken met slachtoffers wijzen erop dat de vertrouwensrelatie die moet worden

opgebouwd eer zij hun complete verhaal vertellen en/of bereid zijn samen te werken, kan worden ondermijnd als mogelijke slachtoffers als potentiële wetsovertreders worden bejegend. Dit kan ten koste gaan van de opsporing en vervolging van daders en de van daadwerkelijke slachtoffers.
Naast het risico van inadequate identificatie van mogelijke slachtoffers door betrokken instanties zijn er aanwijzingen dat de toetsingsmomenten ook een afschrikwekkend effect hebben op reeds gesignaleerde slachtoffers. Uit het onderzoek komt naar voren dat mogelijke slachtoffers die wel als zodanig werden gesignaleerd zich niet altijd laten doorverwijzen naar bevoegde autoriteiten om in aanmerking te komen voor de slachtofferregeling. Het risico dat zij niet worden geïdentificeerd en worden uitgewezen weegt voor hen niet altijd op tegen de voordelen die de slachtofferregeling hen biedt, vooral als het verblijfsrecht discretionair is en afhankelijk blijft van de uitkomst van gerechtelijke procedures. Ook instanties die met mogelijke slachtoffers werken zijn soms afwachtend om slachtoffers door te verwijzen als de toegang tot de procedure te hoogdrempelig is en het risico van uitwijzing blijft bestaan.
In het Verenigd Koninkrijk is er kritiek op het gebruik van de bedenktijd door de bevoegde autoriteiten om nader onderzoek te doen om tot een tweede, definitieve beslissing te komen of de persoon een slachtoffer van mensenhandel is. Geïnterviewden wijzen op het risico dat reeds kwetsbare slachtoffers worden gehertraumatiseerd door het afnemen van interviews tijdens de bedenktijd, die juist bedoeld is om hen te laten herstellen van de uitbuitingssituatie.
Ten slotte zijn er aanwijzingen in België en Italië dat de begeleidingsverplichting sommige slachtoffers afschrikt of tussentijds doet afhaken. Daadwerkelijke slachtoffers die de begeleiding door een opvangcentrum of ngo als betuttelend ervaren kunnen besluiten niet in de procedure te stappen of deze te staken met het verlies van alle rechten op verblijf en bescherming als gevolg.

Concluderende opmerkingen

Naast het in kaart brengen van de verblijfsregelingen had dit onderzoek ten doel om er achter te komen of er ook in andere landen aanwijzingen zijn voor mogelijk oneigenlijk gebruik en zo ja, welke maatregelen zij hebben getroffen om dat tegen te gaan en in hoeverre die als effectief worden gepercipieerd. De bevindingen zijn gebaseerd op bestaand onderzoek en de indrukken en ervaringen van een selectie van betrokken sleutelfiguren in het desbetreffende land over het systeem in hun eigen land. Deze verkenning van de problematiek van mogelijk oneigenlijk gebruik in andere Europese landen heeft daarom een indicatief karakter en is geen evaluatiestudie van de getroffen maatregelen. Desalniettemin kan de ervaring en kennis die andere Europese landen op dit terrein hebben opgebouwd wellicht bruikbaar zijn voor de Nederlandse aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling. De implicaties van de landen-specifieke context en aanpak van mensenhandel op de toepasbaarheid van de genoemde maatregelen voor Nederland moeten nog nader worden onderzocht.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De preventie en bestrijding van mensenhandel staat hoog op de politieke agenda, net als de bescherming van slachtoffers. Zowel internationaal als nationaal bestaan er maatregelen om vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel en geen wettig verblijf hebben beter te beschermen, onder meer door hen de mogelijkheid te bieden tot een tijdelijke verblijfsvergunning en hulpverlening. In Nederland staat deze slachtofferregeling bekend als de B9-regeling. Onder deze regeling kunnen (vermoedelijke) slachtoffers of getuigen van mensenhandel die medewerking verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek legaal in Nederland verblijven en in aanmerking komen voor opvang en hulp gedurende de opsporing en vervolging van de dader(s). Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij – na afloop van de B9-regeling - aanspraak maken op voortgezet verblijf.
Sinds enkele jaren groeit de zorg binnen Nederland over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling. Mede op basis van het stijgende aantal verleende B9-verblijfsvergunningen zijn er vermoedens dat vreemdelingen een mensenhandelverhaal fingeren om in aanmerking te komen voor deze procedure. De politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) hebben de laatste jaren signalen afgegeven van aanvragen waarin niet of nauwelijks opsporingsindicaties zitten en/of er sprake is van vermoedens van misbruik. Het kabinet Rutte I heeft daarom maatregelen genomen om mogelijk misbruik van de B9-regeling tegen te gaan.
In dit rapport wordt gekeken hoe de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel eruit ziet in enkele andere Europese lidstaten, te weten Italië, Engeland en België, of hier aanwijzingen zijn voor mogelijk oneigenlijk gebruik van deze regelingen, en hoe zij dit proberen te bestrijden. Ook is bestudeerd in hoeverre de getroffen maatregelen als effectief worden ervaren om mogelijk oneigenlijk gebruik aan te pakken dan wel of ze mogelijke negatieve of contraproductieve effecten hebben op bijvoorbeeld de positie van slachtoffers of de vervolging van daders.
Hiertoe zijn halfopen interviews gehouden met sleutelfiguren in alle drie landen en is aanvullend bronnenonderzoek gedaan. De resultaten bieden inzicht in de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel in andere landen en een eerste verkenning van het al dan niet bestaan van mogelijk oneigenlijk gebruik aldaar en de (in)effectiviteit van de getroffen maatregelen. De bevindingen uit het onderzoek kunnen worden gebruikt om het debat rondom de Nederlandse aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik van de B-9 regeling te voeden.

1.2 Achtergrond van het onderzoek

Om de context te duiden waarbinnen de onderzoeksvragen voor deze studie zijn ontstaan beschrijft deze paragraaf de B9-regeling en de indicaties waarop de vermoedens van mogelijk oneigenlijk gebruik in Nederland zijn gebaseerd, alsmede de kritiek die is ontstaan op de daartegen getroffen maatregelen. Daarvoor wordt eerst kort ingegaan op de voorwaarden waaraan een buitenlands slachtoffer in Nederland moet voldoen om in aanmerking te komen voor verblijf en bescherming.

1.2.1 Tijdelijk verblijf in Nederland (B9-regeling)

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel kunnen in Nederland een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen op basis van de zogeheten B9-procedure.[1] De B9-regeling dient een tweeledig doel, te weten 'het bieden van rust, veiligheid en bescherming aan slachtoffers door verstrekking van een verblijfvergunning voor bepaalde tijd en het kunnen opsporen en vervolgen van daders van dit ernstige misdrijf' (Minister van Justitie onder Balkenende IV in TK 2009-2010, 28 638, nr. 47). Volgens deze procedure wordt bij de 'geringste' aanwijzing[2] van mensenhandel de vreemdeling gewezen op de mogelijkheid van de B9-regeling en een bedenktijd van maximaal drie maanden aangeboden waarin hij of zij in rust kan beslissen al dan niet aangifte te doen tegen de mensenhandela(a)r(en), of op een andere wijze medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek. Deze medewerking kan bestaan uit het afgeven van een verklaring of het optreden als getuige in een zaak tegen de verdachte (TK 548181/DVB/07, 18 oktober 2007). Gedurende de bedenktijd wordt de verwijdering van de vreemdeling uit Nederland tijdelijk opgeschort. Tijdens de bedenktijd hebben slachtoffers recht op veilige opvang, rechtsbijstand, medische, sociale en psychologische ondersteuning, een uitkering om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud en een ziektekostenverzekering (ACVZ, 2009). In 2011 werd aan 357 (mogelijke) slachtoffers een bedenktijd toegekend (NRm, 2012b, p. 124).

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de B9-verblijfsvergunning zijn:

- de vreemdeling is een slachtoffer van mensenhandel;
- het slachtoffer heeft aangifte gedaan of verleent op een andere wijze medewerking aan een opsporings- of vervolgingsonderzoek;
- er is daadwerkelijk sprake van een opsporings- of vervolgingsonderzoek.

Deze B9-verblijfsvergunning gaat in beginsel in op de datum van aangifte, is geldig voor één jaar en is voor verlenging vatbaar gedurende en ten behoeve van het opsporingsonderzoek, de strafrechtelijke vervolging en de berechting van de dader in feitelijke aanleg. Slachtoffers in bezit van deze vergunning hebben dezelfde rechten als zij die zich nog in de bedenktijdfase bevinden, met als enige verschil dat zij nu – als legaal verblijvende vreemdeling – ook toegang hebben tot huisvesting, werk, onderwijs en studiefinanciering (ACVZ, 2009; TK 2009-2010, 28 638 nr. 47; TK 2011-2012, 28 638 nr. 57). Voor slachtoffers die besluiten niet mee te werken aan het strafrechtelijk onderzoek vervalt in principe het recht op verblijf in Nederland, evenals voor degenen die met onbekende bestemming zijn vertrokken.

De verblijfsvergunning vervalt op het moment dat de strafzaak door het OM wordt geseponeerd, bijvoorbeeld als er te weinig aanwijzingen voor opsporing zijn of andere zaken voorrang krijgen. Dit hoeft dus niet te betekenen dat de persoon geen slachtoffer is. In dat geval kan hij of zij beklag instellen bij het gerechtshof. Tot voor kort had de vreemdeling ook recht op verblijf in Nederland tot de uitspraak in deze beklagprocedure, maar dit is onlangs gewijzigd (paragraaf 1.2.4). De vergunning komt ook te vervallen als er tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep wordt ingesteld of het gerechtshof uitspraak heeft gedaan en hiertegen geen cassatie is ingesteld.[3]

---

1 Deze is te vinden in Hoofdstuk B9 in de Vreemdelingencirculaire.

2 B9/2.1 Vc 2000. Het begrip 'geringste aanwijzing' is niet nader gedefinieerd; er is wel aangegeven dat aanwijzingen op verschillende manieren kunnen worden verkregen (bijvoorbeeld het aantreffen van een prostituee zonder verblijfsvergunning in een seksinrichting) (ACVZ, 2009).

3 B9/8.1 Vc 2000. Indien het Hof het beklag gegrond verklaard, start het strafrechtelijk onderzoek weer en heeft de betrokken vreemdeling recht op een B9-vergunning.

Sinds januari 2011 kan in twee uitzonderingsgevallen aan personen van wie niet verwacht kan worden dat zij medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek toch een tijdelijke verblijfsvergunning van één jaar worden verstrekt, namelijk in verband met een ernstige bedreiging en/of een medische of psychische beperking.[4] De verblijfsvergunning is tijdelijk van aard en kan niet worden verlengd. Na dit jaar heeft het slachtoffer de keuze om alsnog medewerking te verlenen aan het onderzoek om in aanmerking te komen voor de B9-vergunning, of een aanvraag in te dienen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van de B16-regeling.[5] De minister is bevoegd voortgezet verblijf toe te kennen in geval de ernstige bedreiging en/of de medische en/of psychische beperking voortduurt en medewerking daarom niet kan worden verlangd,[6] of in verband met klemmende redenen van humanitaire aard (zie paragraaf 1.2.2).
In 2011 werden er 398 tijdelijke B9-vergunningen verstrekt aan slachtoffers van mensenhandel. Meer dan twee derde van hen was vrouw en 16% van de slachtoffers kwam uit een EU-landen en de rest van elders. In 2% van de gevallen ging het om staatlozen of om personen bij wie de nationaliteit onbekend was (NRm, 2012b, p. 124, 295, 300). Tussen 2007 en 2011 hebben in totaal 1.396 personen een B9-vergunning gekregen. 206 (15%) van hen kwam uit een EU-land en 1.165 (83%) uit een derde land. Van de overige 25 personen is de nationaliteit onbekend of betreft het een staatloze (2%) (NRm, 2012b, p. 300).

1.2.2 Voortgezet verblijf in Nederland (B16-regeling)

Zodra het onderzoek of de feitelijke berechting ten einde komt, dient de vreemdeling het land uit eigen beweging te verlaten tenzij hij of zij op andere gronden een verblijfsvergunning toegekend heeft gekregen,[7] bijvoorbeeld de zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, de zogeheten B16 regeling.[8] Een verzoek van slachtoffers van mensenhandel om deze verblijfsvergunning van vijf jaar kan in ieder geval worden ingewilligd wanneer zij aangifte hebben gedaan of op een andere manier medewerking hebben verleend aan een strafzaak die heeft geleid tot een veroordeling van de mensenhandela(a)r(en) en, sinds 2008, wanneer de dader is veroordeeld voor een ander misdrijf dan mensenhandel zolang dit een onderdeel vormde van de tenlastelegging.[9] Na vijf jaar kan het slachtoffer permanent verblijf aanvragen. Getuigen die aangifte doen, kunnen onder deze voorwaarden eveneens aanspraak maken op voortgezet verblijf.[10]
Daarnaast is sinds 2006 drie jaar aaneengesloten verblijf in Nederland op basis van de B9-regeling opgenomen als humanitaire grond waarop slachtoffers die aangifte

4 Besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 14 december 2010, nr. WBV 2010, nr. WBV 2010/20, houdende wijziging van de Vreemdelingcirculaire 2000.

5 B9/12 Vc 2000.

6 B16/4.9 Vc 2000.

7 B9/8.1 Vc 2000.

8 Deze is te vinden in hoofdstuk B16/7 van de Vreemdelingencirculaire. Hoofdstuk B16 ligt in het verlengde van de B9-regeling en is een uitwerking van artikel 3.52 Vb.

9 Hierbij is dan wel van belang dat de rechterlijke uitspraak in de strafzaak onherroepelijk is geworden doordat geen rechtsmiddel is aangewend tegen de uitspraak in eerste aanleg óf, indien wel een rechtsmiddel is aangewend, het Gerechtshof in hoger beroep uitspraak heeft gedaan.

10 In tegenstelling tot aanvragen van slachtoffers moet het OM aangeven of het verblijf van de getuige-aangever van mensenhandel gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte alvorens het IND de verblijfsvergunning verstrekt. Deze verblijfsvergunning is geldig zolang het OM de aanwezigheid van de betrokkene in Nederland noodzakelijk vindt, op grond van B9/9.2 (NRm, 2009, p. 180-181).

hebben gedaan of medewerking hebben verleend voortgezet verblijf kunnen krijgen, als hun strafzaak nog loopt of uiteindelijk niet heeft geleid tot een veroordeling.
Slachtoffers die een B9-vergunning hadden maar wier aangifte niet tot een strafzaak dan wel rechterlijke uitspraak heeft geleid en die korter dan drie jaar een B9-vergunning hebben gehad, kunnen een verblijfsaanvraag indienen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Indien naar oordeel van de minister wegens bijzondere individuele omstandigheden niet van het slachtoffer kan worden gevergd Nederland te verlaten kan verblijf worden toegestaan.[11] Bij de beoordeling van deze bijzondere individuele omstandigheden houdt de minister rekening met, onder andere: het risico van represailles tegen het slachtoffer en zijn of haar familie, van vervolging in het land van herkomst, de (on)mogelijkheden van sociale en maatschappelijke re-integratie in het land van herkomst, psychische problemen waarvoor het slachtoffer in Nederland in behandeling is, de zorg die het slachtoffer heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren of hier een opleiding volgen en de positie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst van het slachtoffer (NRm, 2009, p. 183-186).

1.2.3 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik in Nederland

De exacte omvang en aard van mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling is onduidelijk.[12] Er is geen cijfermatig materiaal beschikbaar over het aantal valse aangiften van mensenhandel, ondanks eerdere verzoeken van de Tweede Kamer om onderzoek naar dergelijke data (TK 2008-2009, 28 638, nr. 44, p. 22-23). Evenmin is er informatie beschikbaar over het aantal B9-verblijfsaanvragen dat werd afgewezen naar aanleiding van indicaties van oneigenlijk gebruik, of het aantal vergunningen dat werd ingetrokken vanwege een geconstateerd misbruik van de B9-regeling.
Toch leeft bij een aantal betrokkenen (waaronder het OM, de politie en IND),[13] politici en in de media[14] de zorg over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling (bijvoorbeeld TK 2011-2012, 28 638, nr. 70; TK 2011-2012, 28 638, nr. 57). Deze zorg is onder andere gebaseerd op het stijgende aantal vreemdelingen dat een beroep doet op de regeling (bijvoorbeeld de VVD-fractie in TK 2010-2011, 28 638, nr. 50). Volgens cijfers van Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha , de instelling die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de eerste opvang van slachtoffers van mensenhandel) is er in de laatste jaren inderdaad een toename in het aantal aangemelde (vermoedelijke)[15] slachtoffers die uit het buitenland komen (van 442 in 2009 naar 664 in 2011) (CoMensha, 2012). Ook neemt het aantal buitenlandse slachtoffers aan wie de bedenktijd is toegekend en die een verblijfsaanvraag deden

---

[11] B16/4.5 Vc 2000.

[12] Zowel het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel als het OM geven aan dat er geen cijfers bestaan over het vermeende misbruik van de B9-regeling.

[13] Het College van procureurs-generaal heeft per brief van 22 oktober 2009 bij de toenmalige staatssecretaris van Justitie geïnformeerd over het probleem van een toename van discutabel lijkende beroepen op de B9-regeling. Het OM heeft in 2009-2010 een onderzoek naar mogelijk oneigenlijk gebruik gedaan en stappen genomen de sepotprocedure te versnellen, die sinds voorjaar 2011 in praktijk zijn gebracht.

[14] Zie bijvoorbeeld: 'Illegalen blijven via nieuwe truc', *De Telegraaf*, 2 juli 2009; 'Vaak valse aangifte van mensenhandel', *Algemeen Dagblad*, 7 april 2009; 'Aangifte verzonnen voor langer verblijf', *Algemeen Dagblad*, 24 april 2012.

[15] Vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel dienen te worden aangemeld bij CoMensha. Op het moment dat CoMensha de persoon registreert is nog niet vastgesteld of het ook gaat om daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel; een officiële toetsing vindt niet plaats (CoMensha, 2011).

op basis van de B9-procedure toe, respectievelijk van 256 in 2010 naar 357 in 2011 (een toename van 40%) en van 350 in 2010 naar 417 in 2011 (een toename van 19%) (NRm, 2012b).

In reactie op deze signalen deed de Nationaal Rapporteur mensenhandel (NRm) in 2009 een kleinschalig onderzoek naar een aantal zaken waarbij de politie vermoedens had van oneigenlijk gebruik. Tevens werd er een expertmeeting georganiseerd (NRm, 2009, p. 661-663). Vrijwel alle zestien onderzochte zaken betroffen kansloze aangiften door vreemdelingen die geen uitzicht hadden op een verblijfsrecht in Nederland. In dergelijke zaken bevat het relaas van de betrokkene weinig concrete aanknopingspunten, en/of oude feiten die nog maar moeilijk onderzoekbaar of verifieerbaar zijn. Daarnaast ontstaan er vermoedens van misbruik als het verhaal van het vermeende slachtoffer tegenstrijdigheden en onwaarheden bevat, ongeloofwaardig overkomt of identiek is aan dat van andere mogelijke slachtoffers (NRm, 2009, p. 188-189).

De Landelijke Expertgroep Mensenhandel en Mensensmokkel (LEM), die bestaat uit mensenhandelexperts van de politie, noemt identieke verhalen van verschillende slachtoffers, eerdere stapeling van vreemdelingenrechtelijke procedures en zeer summiere verklaringen zonder concrete aanknopingspunten voor strafrechtelijk onderzoek als aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik (ACVZ, 2009).[16] In een gesprek met de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) schat de LEM dat de helft van de beroepen op de B9-procedure 'discutabel' is en dat hierbij sprake is van mogelijk oneigenlijk gebruik (ACVZ, 2009; NRm, 2009). Deze schatting is echter niet cijfermatig onderbouwd en wordt niet ondersteund door rechtshulpverleners, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en maatschappelijke organisaties (ACVZ, 2009, p. 33; TK 2010-2011, 28 638, nr. 50).

Zoals uit het voorgaande blijkt worden aangiften met weinig concrete opsporingsindicaties door vreemdelingen zonder wettig verblijf als aanwijzing van mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling gezien. De VVD- en PVV-fracties in de Tweede Kamer noemen in dit verband voornamelijk Nigerianen en/of asielzoekers wier aanvraag is afgewezen (TK 2010-2011, 28 638, nr. 50)[17] als groepen die ten onrechte aangifte doen om gebruik te maken van de B9-procedure. Zo meldt bijvoorbeeld Kamerlid Elissen (PVV) in dit verband dat in de regio Haaglanden van de 81 aangiftes slechts één is beoordeeld als een aangifte met voldoende opsporingsindicaties (TK 2011-2012 28 638 nr. 70).[18] Toenmalig (demissionair) Minister voor Immigratie en Asiel onderstreept echter dat aangiften die vrijwel onmiddellijk worden geseponeerd niet per definitie duiden op misbruik (TK 2011-2012, 28 638, nr. 50). Een enkele keer vervolgde het OM iemand voor het doen van een valse aangifte om daarmee een B9-status te krijgen.[19]

In 2012 deed de Nationaal Rapporteur Mensenhandel onderzoek naar geseponeerde mensenhandelzaken door vreemdelingen die een beroep doen op de B9-regeling (NRm, 2012a). Uit dit onderzoek blijkt dat er ten onrechte wordt aangenomen dat de aangevers van dergelijke zaken voornamelijk 'zelfmelders' zijn.[20] Evenmin beves-

---

[16] 'Valse aangifte van mensenhandel', Algemeen Dagblad, 7 april 2009.

[17] Het Dagblad van het Noorden meldde op 21 april 2012 dat alle aangiften die sinds 2007 vanuit het asielzoekerscentrum Ter Apel bij de politie Groningen werden gedaan (47 keer per jaar) waren geseponeerd. In 2011 werden er twee processen-verbaal opgemaakt van het doen van valse aangifte, 'Twijfel over mensenhandel', Dagblad van het Noorden, 21 april 2012.

[18] Uit het desbetreffende kamerdebat wordt niet duidelijk op welke data deze uitspraak is gebaseerd.

[19] Bijvoorbeeld Rechtbank Haarlem, 12/26425, 12/26426 (31 januari 2013). In deze uitspraak besloot de rechter dat de IND niet zonder meer de B9-vergunning van de beklaagde mag intrekken.

[20] Zelfmelders zijn personen die niet zijn doorverwezen maar zichzelf melden als een slachtoffer van mensenhandel bij de politie of andere instellingen.

tigen de resultaten bestaande aannames dat aangevers wier zaak vrijwel onmiddellijk wordt geseponeerd vaker gebruikmaken van de beklagprocedure dan andere mogelijke slachtoffers of dikwijls meerdere vreemdelingrechtelijke procedures doorlopen, waardoor zij onnodig lang gebruik zouden maken van de verblijfsvergunning en bijbehorende voorzieningen (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57; TK 2011-2012, 28 638, nr. 892012).

1.2.4 Maatregelen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan in Nederland

Naar aanleiding van de signalen en de berichtgeving in de media over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling drongen verschillende Tweede Kamer fracties bij het kabinet Rutte I aan op stappen. Inmiddels wordt het tegengaan van misbruik als noodzakelijk gezien (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57; TK 2010-2011, 28 638, nr. 50). In november 2011 kondigde de toenmalige Minister voor Immigratie en Asiel, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pakket aan maatregelen aan om te voorkomen dat 'de regeling een aanzuigend effect heeft en kan worden misbruikt' (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57, p. 2).[21] Het pakket bestaat uit:[22]

- Het inkorten van doorlooptijden bij de IND. Dit houdt in dat de IND sneller beslist op aanvragen van voorgezet verblijf door slachtoffers van mensenhandel en op bezwaarschriften tegen afwijzingen van deze aanvragen.[23]
- Het strenger vervolgen van valse aangiftes van mensenhandel (waar mogelijk). De bedoeling is dat hiermee een signaal wordt afgegeven aan vreemdelingen die de regeling willen misbruiken.
- Het beëindigen van het verblijfsrecht na sepot van de strafzaak. Vreemdelingen dienen voortaan de beklagprocedure gericht tegen het seponeren van de zaak in het land van herkomst te voeren. Zij mogen bij een heropening van het strafrechtelijk onderzoek terugkeren naar Nederland.[24] Hiermee moet worden voorkomen dat vreemdelingen alleen aangifte doen om voor een verblijfsregeling en daarbij behorende voorzieningen in aanmerking te komen.[25]
- Een Pilot Kansloze Aanvragen in Rotterdam en Friesland/Drenthe/Groningen om kansloze zaken sneller te herkennen en aan te pakken (Pilot KAB9). Dit gebeurt onder meer door het sneller uitwisselen van informatie tussen strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke diensten en door slachtoffers direct op de hoogte te brengen van beslissingen over hun aanvraag. Door het verkorten van de doorlooptijden beoogt de pilot goede werkwijzen te ontwikkelen en het minder aantrekkelijk

---

[21] Verschillende van de genoemde maatregelen zijn gericht op het sneller afhandelen van zogenaamde kansloze aangiften en niet (alleen) op het tegen gaan van mogelijk oneigenlijk gebruik.

[22] Maatregel 1 en maatregel 4 worden binnen dezelfde pilot (Pilot KAB9) uitgevoerd waarmee in september 2012 is aangevangen en die afloopt op 1 januari 2014. Deze maatregel geldt voor alle B9-aanvragen en niet alleen voor 'kansloze' aanvragen.

[23] Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRm, 2012a, p. 29ev) naar 49 geseponeerde mensenhandelzaken blijkt dat in 2011 de behandeling van een aanvraag om voorgezet verblijf na B9 gemiddeld 149 dagen was, en van een bezwaarschrift tegen een negatieve beslissing in een aanvraag om voortgezet verblijf na B9 198 dagen. Het duurde gemiddeld 156 dagen voordat de IND een beslissing in primo had genomen op een aanvraag voor voortgezet verblijf.

[24] Uit hetzelfde onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRm, 2012a, p. 32) blijkt dat het overgrote deel van de personen in beklag gaat tegen een sepot door het OM (80%), en geen enkel daarvan gegrond wordt verklaard. De gemiddelde tijdsduur van een beklagtermijn is vijf à zes maanden.

[25] Zie ook 'Misbruik verblijfsrecht slachtoffers mensenhandel minder aantrekkelijk', 16 mei 2012, www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/05/16/misbruik-verblijfsrecht-slachtoffers-mensenhandel-minder-aantrekkelijk.html (geraadpleegd op 1 november 2012).

te maken om een aangifte te doen met geen of weinig opsporingsindicaties (TK 2011-2012, 28 638, nr. 89).

Daarnaast kondigde toenmalig Minister voor Immigratie en Asiel aan dat twee andere maatregelen worden onderzocht, namelijk het beëindigen van bijstand na bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag voortgezet verblijf en de herinrichting van de bedenktijd (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57). De eerste maatregel zou gevolgen kunnen hebben voor alle vreemdelingen wier aanvraag tot voortgezet verblijf is afgewezen, inclusief voor daadwerkelijke slachtoffers van mensenhandel, vandaar dat nog onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid ervan is ingesteld. Wat betreft de herinrichting van de bedenktijd is inmiddels duidelijk geworden dat de drempel en de duur van de bedenktijd onveranderd zullen blijven. Er is nog niet besloten in hoeverre het voorstel wordt uitgevoerd om de bedenktijd niet meer aan te bieden aan buitenlandse slachtoffers die langer dan drie maanden uit de mensenhandelsituatie zijn (Brief Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, 11 mei 2012; kenmerk: 2012-0000286136; Brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 17 december 2012; kenmerk: 2012-0000648454).
De maatregelen moeten er voor zorgen dat de toegang tot de B9-verblijfsregeling beperkt wordt tot de groep waar die voor bedoeld is, namelijk slachtoffers van mensenhandel die meewerken aan de strafrechtelijke vervolging van daders (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57). Eventueel oneigenlijk gebruik van de B9-regeling zou namelijk ten koste gaan van de bescherming van slachtoffers die dat echt nodig hebben door bijvoorbeeld negatieve gevolgen voor de wachtlijsten (TK 2011-2012 28 638, nr. 70), de opvang en de politiecapaciteit om echte aangiften tegen verdachten te onderzoeken (TK 2010-2011, 28 638, nr. 50; NRm, 2009). Verondersteld wordt dat met de genomen maatregelen de maatschappelijke kosten beperkt blijven en het draagvlak voor de regeling behouden blijft (TK 2011-2012, 28 638, nr. 57). Tevens wordt verwacht dat deze maatregelen er mogelijk toe leiden dat de vraag naar opvang wordt verminderd (TK 2011-2012, 28 638, nr. 72, p.4).

1.2.5 Mogelijke negatieve effecten van maatregelen in Nederland

Betrokken organisaties in de strijd tegen mensenhandel hebben kritiek geuit op de maatregelen van het kabinet om mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-regeling tegen te gaan. In een brief van januari 2012 aan de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel schrijft een twaalftal organisaties dat dergelijke maatregelen het risico met zich meedragen dat slachtoffers zullen worden bejegend als mogelijke misbruikers, terwijl waarheidsvinding en bescherming centraal zouden moeten staan. De schrijvers vrezen dat er onzorgvuldigheid ontstaat door de versnelling van procedures en dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met mogelijke trauma’s, angsten en taboes die tot ruis in de verklaring van het slachtoffer kunnen leiden. Bovendien zou het vervolgen van valse aangiften een extra drempel opwerpen om naar de politie te gaan, vooral voor ongedocumenteerde slachtoffers die bang zijn voor uitzetting (brief aan de Minister van Immigratie en Asiel, 18 januari 2012; kenmerk: 5716693/11).
In een reactie van maart 2012 antwoordt de minister dat het kabinet deze zorgen niet deelt. De randvoorwaarde voor het versnellen en stroomlijnen van de behandeling van een aangifte en een verblijfsaanvraag is dat dit niet ten koste mag gaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid. Volgens het kabinet wordt de oplossing gezocht in een capaciteitsverschuiving en in logistieke maatregelingen en niet in kwaliteitsinlevering. Ook de angst voor extra barrières als gevolg van de vervolging van valse aangiften wijst de minister van de hand, omdat het OM alleen tot vervolging

overgaat als dit opportuun is en als het misbruik bewijsbaar wordt geacht (Brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 21 maart 2012; kenmerk: 93239/12).
In een brief van mei 2012 uit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel kritiek op het voornemen van het kabinet om geen bedenktijd meer aan te bieden aan slachtoffers die langer dan drie maanden uit de uitbuitingssituatie zijn (Brief aan de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 29 mei 2012; kenmerk: 8063). Allereerst meent de Nationaal Rapporteur dat de voorgenomen maatregelen om hen uit te sluiten van het recht op bedenktijd op gespannen voet staat met het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel (paragraaf 1.6). Daarnaast wijst zij op de tweeledige functie van de bedenktijd: enerzijds herstel van de uitbuitingssituatie en de mogelijkheid zich aan de invloed van de mensenhandelaar te onttrekken, anderzijds de mogelijkheid om een weloverwogen en geïnformeerde beslissing te kunnen nemen om al dan niet mee te werken aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar. Ook voor slachtoffers die al enige tijd uit de uitbuitingssituatie weg zijn zou een informatief gesprek met aansluitende bedenktijd van belang zijn om een dergelijke beslissing weloverwogen te kunnen nemen (NRm, 2012a, p. 13). Ten slotte ziet de Nationaal Rapporteur geen noodzaak voor de maatregel, aangezien het kabinet zelf ook al had aangegeven dat het niet waarschijnlijk is dat personen die misbruik willen maken van de B9-procedure een beroep zullen doen op de bedenktijd. Het kabinet heeft aanvullend verkennend onderzoek ingesteld naar deze maatregel en mogelijk oneigenlijk gebruik van de regeling (Brief Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 21 juni 2012; kenmerk: 2012-0000364211).
Ten slotte benadrukken de betrokken organisaties in hun brief dat men er niet van uit kan gaan dat alle kansloze aangiften ook valse aangiften zijn die duiden op misbruik van de B9-regeling (Brief aan de Minister voor Immigratie en Asiel, 18 januari 2012; kenmerk: 5716693/11). In de zevende Rapportage Mensenhandel (NRm, 2009) gaat de Nationaal Rapporteur eveneens in op verschillende alternatieve oorzaken voor het bestaan van zaken met weinig tot geen opsporingsindicaties dan mogelijk oneigenlijk gebruik (NRm, 2012a, p. 189). Het is daarom van belang om het fenomeen oneigenlijk gebruik te onderscheiden van het probleem van kansloze verblijfsaanvragen die, gelet op het Nederlandse beleid elke aangifte op te nemen en te onderzoeken, veel vragen van de capaciteit van de politie en justitie en eigen oplossingen vergen. Hieronder wordt dieper ingegaan op het concept oneigenlijk gebruik zoals dat centraal staat in dit onderzoek en de afbakening van het onderzoeksterrein.

1.3 Begrippenkader: oneigenlijk gebruik, slachtofferregeling

In het politieke en media debat wordt gesproken over misbruik van de B9-regeling en soms over fraude. In dit onderzoek is gekozen voor de minder beladen term 'oneigenlijk gebruik'. Het onderscheid tussen fraude en oneigenlijk gebruik is moeilijk te maken maar juridisch van belang. Bij beide begrippen is er sprake is van het bewust en vrijwillig verwerven van voordelen waarop men geen recht heeft, maar bij oneigenlijk gebruik is er geen sprake van een juridisch technische inbreuk op de rechtsregel maar van een inbreuk op de letter en geest van de rechtsregel (zie ook Schoorens, 2010, p. 15). Men kan in dat geval niet (altijd) spreken van wederrechtelijk of verwijtbaar gedrag in een juridische kwalificatie van het begrip, waarvoor civiel- of strafrechtelijke sanctiemogelijkheden bestaan (Knegt et al., 2005, p. 4).

In de context van dit onderzoek wordt oneigenlijk gebruik in ruime zin opgevat, namelijk als het door vreemdelingen bewust en vrijwillig voordelen verwerven uit de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel zonder daar recht op te hebben, ongeacht of er wel of geen sprake is van wederrechtelijk gedrag in juridisch-technische zin. In plaats van 'de verblijfsregeling en daaraan gerelateerde voorzieningen' voluit te schrijven zal de kortere term 'slachtofferregeling' worden gebruikt, waaronder zowel de verblijfsvergunning valt als het daaraan gerelateerde recht op (onder andere) opvang, hulpverlening en bescherming.
De volgende werkdefinitie van oneigenlijk gebruik wordt gehanteerd: 'het bewust en vrijwillig fingeren van een mensenhandelverhaal om gebruik te maken van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en daaraan gerelateerde voorzieningen'. Zowel het beroep doen op als het gebruikmaken van de verblijfsregeling valt onder het begrip. Daar waar relevant zal dit onderscheid worden gemaakt. Fingeren van een slachtofferstatus kan gebeuren door middel van het verstrekken van onjuiste, valse of gefalsificeerde gegevens en door middel van het achterhouden van essentiële (juiste) informatie.
Er is voor gekozen om in de operationalisering van oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk rekening te houden met begrippen van oneigenlijk gebruik zoals die in de onderzochte landen bestaan of worden geproblematiseerd door de geïnterviewden, ook als die niet onder de werkdefinitie vallen. In de praktijk is het namelijk niet altijd duidelijk of er bij een gefingeerd verhaal altijd sprake is van opzet of nooit sprake van slachtofferschap. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen vreemdelingen die bewust en met opzet een mensenhandelverhaal fingeren om in aanmerking te komen voor verblijfsrecht, en buitenlandse slachtoffers die een (gedeeltelijk) gefingeerd verhaal vertellen onder bepaalde omstandigheden. Onder deze laatste categorie bevinden zich bijvoorbeeld slachtoffers die een standaard uitbuitingsverhaal vertellen onder druk van een mensenhandelaar met een vooropgezet plan (bijvoorbeeld opdat zij een verblijfsvergunning verwerven en vervolgens kunnen worden uitgebuit). Er is dan weliswaar sprake een gefingeerd verhaal, maar niet per se van vrijwillig handelen, omdat de mensenhandelaar misbruik maakt van de kwetsbare (verblijfsrechtelijke) positie van het slachtoffer. Het kan ook vóórkomen dat een vreemdeling beroep doet op de slachtofferregeling zonder daar recht op te hebben, maar dat er geen sprake is van opzet of van een gefingeerd verhaal. Zo kan iemand illegale voordelen verwerven uit de slachtofferregeling doordat de vreemdeling en of zijn of haar advocaat een verkeerde interpretatie van de regelgeving hanteerde, of er een andere definitie op na hield dan de door de overheid gehanteerde definitie van mensenhandel. In dat geval is er sprake van een vergissing en niet van oneigenlijk gebruik of fraude in de zin van het opzettelijk verwerven van illegale voordelen (Schoorens, 2010, p. 15).
Ten slotte kunnen de landen verschillen in wat er precies onder (on)eigenlijk gebruik wordt verstaan, vanwege de verschillen in de door de betreffende overheid gehanteerde definitie van slachtoffer van mensenhandel of in de rechtsregels en voorwaarden waaraan slachtoffers in dat land moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op de slachtofferregeling. In de conclusies in hoofdstuk vijf wordt er dieper ingegaan op de verschillende begrippen en handelingsvormen van oneigenlijk gebruik en hun (landen-specifieke) context, voor zover die ter sprake kwamen in de interviews, en welke invloed dit heeft op het vaststellen en bestrijden van oneigenlijk gebruik zoals bedoeld in dit onderzoek.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:
Hoe hebben andere Europese landen vorm gegeven aan verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel en wat zijn de ervaringen met het tegengaan van mogelijk oneigenlijk beroep doen op en gebruik van deze regelingen?

De probleemstelling is in de volgende onderzoeksvragen en subvragen uitgewerkt:

Vraag 1 Hoe is de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel georganiseerd in verschillende Europese landen?

1a Aan welke voorwaarden moeten slachtoffers voldoen om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke of permanente) verblijfsvergunning?

1b Welke rechten zijn verbonden aan de verblijfsvergunning (bijvoorbeeld qua opvang, medische zorg, werkvergunning, financiële verstrekkingen, juridische bijstand)?

Vraag 2 Zijn er (concrete) aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling in deze landen, of zijn deze er geweest; zo ja, welke en hoe wordt dit vastgesteld?

Vraag 3 Worden er maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling tegen te gaan?

3a Indien er maatregelen zijn genomen om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling tegen te gaan, welke zijn dat dan? Wat zijn de doelen van deze maatregelen?

3b Zijn er (concrete) aanwijzingen dat deze maatregelen werken? Zo ja, welke?

3c Zijn er knelpunten in de implementatie? Zijn er (concrete) aanwijzingen dat de implementatie van deze maatregelen tot ongewenste resultaten leiden? Zo ja, welke?

Bij deze vraag is zowel gevraagd naar de specifieke acties die landen hebben genomen om mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling te voorkomen en tegen te gaan als naar bestaande mogelijkheden in de slachtofferregeling of in algemene wet- en regelgeving die als zodanig kunnen worden gebruikt, of werken.

1.5 Methodologische verantwoording

1.5.1 Onderzoeksmethoden

Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Naast een analyse van de onderzoeksliteratuur, beleidsstukken, en wet- en regelgeving, zijn halfopen interviews gehouden met deskundigen en partijen in het veld. Voorts werd gevraagd naar cijfermatig materiaal voor een nadere analyse van de omvang en aard van mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling en naar evaluatiestudies van de getroffen maatregelen. Deze twee methoden sluiten aan bij het verkennende en beschrijvende karakter van de studie. Voor de beantwoording van de eerste vraag kon veel gebruik worden gemaakt van beschikbare literatuur en documenten over de verschillende verblijfsregelingen en voorzieningen die er in elk land bestaan voor slachtoffers van mensenhandel. Bij de tweede en met name derde onderzoeksvraag kon dit niet of in mindere mate, omdat er geen of weinig onderzoeksliteratuur en data beschikbaar was over (maatregelen tegen)

mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Er werd daarom vooral gebruikgemaakt van de informatie uit interviews met sleutelfiguren. De resultaten voor deze onderzoeksvragen zijn derhalve gebaseerd op de ervaring en indrukken van de geïnterviewden.
Bij het onderzoek zijn twee onderzoekers betrokken geweest en twee ondersteunende onderzoekers. De interviews werden telefonisch of via Skype afgenomen in het Nederlands of Engels en, indien de geïnterviewde deze talen niet machtig was, in het Italiaans. Alle interviews werden afgenomen aan de hand van een lijst met vragen die is opgesteld en aangepast in samenspraak met de begeleidingscommissie. De vragen werden gecategoriseerd naar a) de verblijfsregeling en de daaraan gerelateerde rechten en voorwaarden, b) aard en omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik, c) getroffen maatregelen om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan, en d) (in)effectiviteit en mogelijke negatieve effecten van de getroffen maatregelen (zie bijlage 2). Niet alle vragen zijn aan alle geïnterviewden voorgelegd, ofwel omdat de duur van het interview dit niet toestond ofwel omdat de expertise en ervaring van de geïnterviewde naar eigen zeggen ontoereikend was om de vraag te kunnen beantwoorden. De afgenomen interviews werden verwerkt in een analytisch schema, dat door een andere onderzoeker werd bekeken en becommentarieerd. Eventueel werd er schriftelijk nog aanvullende informatie ingewonnen bij de sleutelfiguren.

1.5.2 Verantwoording selectie landen

In deze studie is gekozen voor een onderzoek naar de slachtofferregeling en het bestaan van (maatregelen tegen) mogelijk oneigenlijk gebruik in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië. Om deze selectie te kunnen maken werd eerst een *quick scan* gemaakt van de verblijfsregelingen in acht EU-landen waarvan bekend is dat ze enigszins vergelijkbaar zijn met Nederland, of juist strenger of soepeler (Verenigd Koninkrijk, Italië, België, Zweden, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk). De mate van striktheid van verblijfsregelingen werd als selectiecriteria gekozen vanwege de aanname in Nederland dat misbruik kan worden tegengegaan door de gelegenheid tot het plegen daarvan te verkleinen (bijvoorbeeld door de voorwaarden hoogdrempelig te maken of de daaraan gerelateerde rechten in te perken), naast het nemen van preventieve, afschrikkende maatregelen (bijvoorbeeld met strafrechtelijke sancties). Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre er in landen met een soepelere of strengere verblijfsregeling respectievelijk meer of minder aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik zijn. In dit verband werd in de selectie ook gelet op het aantal verstrekte verblijfsvergunningen per land. Daarnaast werd gekeken of er al maatregelen bestonden tegen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Voor deze stap werd gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur, websites van (inter)gouvernementele organisaties en rapporten van ngo's.
Op basis van deze *quick scan* werd gekozen voor het Verenigd Koninkrijk, Italië en België. België heeft op het eerste gezicht een soortgelijk systeem als Nederland (beide landen kennen een medewerkingsvereiste om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning) en het Verenigd Koninkrijk een 'strikter' systeem dan Nederland (naast de medewerkingsvereiste hangt de afgifte van de verblijfsvergunning af van de mate waarin verblijf in het Verenigd Koninkrijk nodig wordt geacht en van twee positieve beslissingen over het slachtofferschap), terwijl Italië op het eerste gezicht een 'ruimhartiger' systeem kent (slachtoffers van mensenhandel hoeven niet per definitie aangifte te doen of medewerking te verlenen om in aanmerking te komen voor verblijf en bescherming). België en Italië zijn daarnaast twee landen die, net als Nederland, een relatief oude slachtofferregeling kennen en behoren ook

tot de landen die bestudeerd zijn in het kader van het WODC-onderzoek naar 'Categorical Accommodation and Assistance for Victims of Trafficking in Human Beings' (Kulu-Glasgow et al., 2012). De contacten die er opgebouwd zijn konden worden benut voor het werven van de respondenten van het onderhavige onderzoek, daarbij rekening houdend met het risico van verzadiging van dezelfde contacten. Ten slotte is er in de selectie van landen rekening gehouden met de haalbaarheid van het veldwerk in het korte tijdbestek dat daarvoor was ingeruimd (één maand) en de vaardigheid van de onderzoekers in de taal van de landen.

1.5.3 Verantwoording selectie sleutelfiguren

In totaal zijn er met 35 sleutelfiguren interviews afgenomen, 13 in België, 10 in het Verenigd Koninkrijk en 12 in Italië (zie bijlage 1). Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise en ervaring op het terrein van mensenhandel en met name met betrekking tot de slachtofferregeling en de bestrijding van mogelijk oneigenlijk gebruik daarvan. De keuze van de geinterviewden is gebaseerd op zowel een analyse van beschikbare literatuur als de sneeuwbal methode, waarbij reeds geïnterviewden wijzen op andere partijen en spelers op dit terrein die relevante informatie kunnen verschaffen. Ook werd er gebruikgemaakt van de deskundigheid en netwerken van de leden van de begeleidingscommissie.
In eerste instantie is er een selectie van sleutelfiguren gemaakt naar functionele scheiding. In alle landen zijn actoren en partijen benaderd die op mensenhandelterrein werkzaam zijn binnen de overheid/ministeries, politie, justitie, hulpverlening/opvangcentra en immigratiediensten. Er zijn interviews afgenomen met beleidsmakers, (opsporings)politie, officieren van justitie, vertegenwoordigers van ngo's en opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel, vertegenwoordigers van immigratiediensten, vreemdelingenrechtadvocaten en met medewerkers van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (hierna: CGKR) in België (zie bijlage 1 voor een uitgebreide lijst van geïnterviewden per land).
De geïnterviewde sleutelfiguren zijn benaderd via een e-mail, gevolgd door een tweede e-mail en telefonisch contact indien dit geen reactie opleverde. Als de derde poging wederom tevergeefs bleek werd de poging gestaakt deze actor te benaderen voor een interview.
Bij de selectie van de geïnterviewden moet de kanttekening worden gemaakt dat er niet is gestreefd naar representativiteit. In een land als Italië, waar de uitvoering van nationale wet- en regelgeving afhangt van de expertise en ervaring die er op lokaal niveau is opgebouwd, kunnen de geïnterviewde representanten van de politie, justitie, of ngo's niet als 'afspiegeling' worden beschouwd van de verzameling van dergelijke actoren in het hele land. Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate België. Dit betekent dat de indrukken waarop de conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd niet geëxtrapoleerd kunnen worden naar nationaal niveau, noch met betrekking tot de schaal waarin oneigenlijk gebruik voorkomt noch met betrekking tot de (in)effectiviteit van de maatregelen die worden genomen om dat tegen te gaan.

1.5.4 Afbakening

In dit onderzoek staat oneigenlijk gebruik centraal door vreemdelingen zonder wettig verblijf die al dan niet tevergeefs eerdere verblijfsaanvragen hebben gedaan. Dit zijn over het algemeen geen EU-onderdanen omdat zij verblijfsrecht aan het EU-recht kunnen ontlenen. Dit onderzoek beperkt zich daarom tot (mogelijk) oneigenlijk gebruik door vreemdelingen uit niet EU-landen ('derdelanders'). Uit het onderzoek komt evenwel naar voren dat de slachtofferregeling in sommige landen ook

open staat voor EU/EER (Europese Economische Ruimte)-onderdanen en Zwitserse onderdanen die rechtmatig in het land verblijven,[26] maar dat deze relatief weinig beroep doen op de slachtofferregeling in vergelijking met derdelanders.[27]
Verschillende sleutelfiguren die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat de eventuele risico's die verbonden zijn aan het doen van aangifte tegen de daders (vaak een voorwaarde voor verblijf) voor deze categorie slachtoffers niet opwegen tegen de voordelen van de slachtofferregeling, aangezien zij al over een legale verblijfsstatus beschikken. In hoofdstuk 5 wordt in de nabeschouwing teruggekomen op de implicaties daarvan voor mogelijk vervolgonderzoek.
Dit onderzoek richt zich op volwassenen, omdat de zorg over mogelijk oneigenlijk gebruik van de B9-procedure in Nederland zich met name richt op volwassenen.

1.6 Internationale verplichtingen

De drie onderzochte landen hebben niet dezelfde internationale verdragen geratificeerd. Dit kan van invloed zijn op de manier waarop zij de slachtofferregeling hebben ingericht en de voorwaarden die zij daaraan verbinden alsmede op de interpretatie van de mogelijkheden om maatregelen tegen oneigenlijk gebruik te treffen.
Net als Nederland, hebben het Verenigd Koninkrijk, Italië en België wel alle drie het Aanvullende Protocol van de Verenigde Naties uit 2000 geratificeerd inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, ook wel Palermo Protocol genoemd.[28] Het verdrag verplicht staten die partij zijn om slachtoffers van mensenhandel de mogelijkheid te bieden tot bescherming, bijstand en verblijf. Staten dienen slachtoffers een voorlopig of tijdelijk verblijf op het grondgebied te bieden en rekening te houden met hun persoonlijke en humanitaire omstandigheden.[29] Ook zijn alle drie de onderzochte landen en Nederland partij bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, ook wel het Verdrag van Warschau genoemd.[30] Dit verdrag uit 2005 biedt een kader om mensenhandel te bestrijden en behandelt uiteenlopende aspecten, waaronder het recht op verblijf, bescherming en bijstand aan slachtoffers.
Het Verenigd Koninkrijk heeft geopteerd om Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie, die de voorwaarden bepaalt voor het verlenen van een tijdelijke verblijfstitel aan slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel uit derde landen

---

[26] In Nederland geldt hetzelfde voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een asiel van bepaalde tijd (NRm, 2012a, p. 21, vn. 44).

[27] Data uit Nederland suggereert eveneens dat vooral derdelanders beroep doen op de verblijfsregelingen (zie paragraaf 1.2.1) en de daarbij behorende voorzieningen. De meerderheid van de slachtoffers van mensenhandel in de drie Nederlandse categorale opvanghuizen (de COSM) heeft de nationaliteit van een derde land. Het percentage ligt tussen de 78% en 91%. Ook in de reguliere opvang heeft 83% van de slachtoffers van mensenhandel de nationaliteit van een derde land (Van Londen & Hagen, 2013).

[28] Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2002, in werking sinds 25 december 2003. Geratificeerd door Nederland op 27 juli 2005; door België op 11 augustus 2004; door Italië op 2 augustus 2006; en door het Verenigd Koninkrijk op 9 februari 2006.

[29] Zie voetnoot 28, paragraaf 7.

[30] Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005. Geratificeerd door Nederland op 22 april 2010 (van kracht op 1 augustus 2010); door België op 27 april 2009 (van kracht op 1 augustus 2009); door Italië op 29 november 2010 (van kracht op 1 maart 2011); en door het Verenigd Koninkrijk op 17 december 2008 (van kracht op 1 april 2009).

en de voorzieningen waar zij recht op hebben, niet uit te voeren.[31] Het is dus, in tegenstelling tot België en Italië en ook Nederland, niet gebonden aan de verplichtingen die voortkomen uit deze Richtlijn. Aanvankelijk had het Verenigd Koninkrijk ook geopteerd om de nieuwste Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad niet uit te voeren gericht op de verbetering van de preventie, vervolging en bescherming van de rechten van slachtoffers van mensenhandel door middel van een geïntegreerde, holistische en op mensenrechten gerichte aanpak.[32] Daar is het land inmiddels op teruggekomen.[33]
Omdat dit onderzoek geen ruimte biedt om inhoudelijk in te gaan op de uitvoering van al deze verdragen en richtlijnen per land, worden hier kort de belangrijkste inhoudelijke verschillen tussen Richtlijn 2004/81/EG en het Warschau Verdrag beschreven die implicaties kunnen hebben op de invulling van de verblijfsregeling en de getroffen maatregelen tegen oneigenlijk gebruik:

- Richtlijn 2004/81/EG verplicht lidstaten om een verblijfsvergunning van beperkte duur te verstrekken aan slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel uit derde landen (niet-EU-lidstaten) gedurende en ten behoeve van het opsporings- of vervolgingsonderzoek en het eventueel daaropvolgende strafproces. Het Verdrag van de Raad van Europa richt zich op alle slachtoffers van mensenhandel.
- Het Warschau Verdrag spreekt, net als de nieuwe 2011 richtlijn, over een 'op redelijke gronden' gebaseerde aanwijzing van slachtofferschap om in aanmerking te komen voor een bedenktijd, bijstand en ondersteuning. Richtlijn 2004/81/EG spreekt over 'onderdanen van derde landen die slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel'.
- Volgens het Warschau Verdrag heeft een mogelijk slachtoffer van mensenhandel recht op een 'periode van herstel en bezinning'.[34] Deze periode is bedoeld om slachtoffers de tijd te geven om te herstellen en zich te onttrekken aan de mensenhandelaren en/of op basis van voldoende informatie te beslissen of hij/zij met de bevoegde autoriteiten wil samenwerken in de opsporing en vervolging van de daders. In Richtlijn 2004/81/EG heeft de bedenktijd ten doel dat mogelijke slachtoffers kunnen herstellen en zich kunnen onttrekken aan de invloed van de daders, *zodat* zij met kennis van zaken kunnen beslissen of zij bereid zijn samen te werken. In het Warschau Verdrag is de duur van deze periode minimaal 30 dagen; in de 2004 richtlijn mag dit door lidstaten zelf worden ingevuld op basis van nationale wetgeving.[35]
- Richtlijn 2004/81/EG maakt een directe koppeling tussen de instemming van het slachtoffer om mee te werken aan het onderzoek of de gerechtelijke procedure en de tijdelijke verblijfsvergunning. Het Warschau Verdrag verbindt de tijdelijke verblijfsvergunning niet aan de medewerkingsvereiste. Het spreekt over het verstrekken van een 'verlengbare' verblijfsvergunning in één of beide van de volgende situaties: vanwege persoonlijke omstandigheden *of* omdat het verblijf

[31] Richtlijn 2004/81/EG van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, Pb. EU2004, L261.

[32] Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, nr. 7. De richtlijn dient op 6 april 2013 in de nationale wetgeving van de lidstaten te zijn omgezet.

[33] Commission Decision of 14 October 2011 on the request by the United Kingdom to accept Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, 18 October 2011.

[34] Warschau Verdrag, artikel 13.

[35] Richtlijn 2004/81/EG, artikel 6, lid 1.

noodzakelijk wordt geacht met het oog op de samenwerking van het slachtoffer met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.[36] De duur van de verblijfsvergunning wordt in het Warschau Verdrag aan lidstaten overgelaten; Richtlijn 2004/81/EG spreekt over een minimale duur van zes maanden.
- Het Warschau Verdrag schrijft voor dat het recht op bijstand en hulpverlening niet afhankelijk mag zijn van de al dan niet verstrekte medewerking van het slachtoffer om als getuige op te treden.[37] Volgens Richtlijn 2004/81/EG is dit recht tijdens de bedenktijd niet afhankelijk van een aangifte en/of medewerking, maar wel bij de afgifte van de tijdelijke verblijfsvergunning. Richtlijn 2011/36/EU verplicht lidstaten tot het verstrekken van bijstand en ondersteuning voor, tijdens en na de strafprocedure. Deze moet bij een op redelijke grond gebaseerde aanwijzing van mensenhandel terstond worden aangeboden en mag niet afhangen van de medewerkingsbereidheid van het slachtoffer, onverminderd Richtlijn 2004/81/EG of soortgelijke nationale voorschriften.[38]

De verschillende verdragen en richtlijnen beschrijven ook de omstandigheden waaronder de bedenktijd kan worden afgebroken of een verleende verblijfsvergunning kan worden ingetrokken, dan wel niet verlengd:
- Volgens richtlijn 2004/81/EG mogen lidstaten te allen tijde de bedenktijd onderbreken indien bevoegde autoriteiten vaststellen dat de persoon in kwestie actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact opneemt met de mensenhandelaar, of een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid.[39] Onder het Warschau Verdrag mag de bedenktijd worden afgebroken vanwege openbare orde redenen of wanneer ontdekt wordt dat ten onrechte een beroep gedaan wordt op de status van slachtoffer.[40]
- Volgens richtlijn 2004/81/EG mogen lidstaten de verblijfsvergunning onder dezelfde voorwaarden intrekken als bij de bedenktijd en daarnaast indien blijkt dat: a) de medewerking of de aangifte van het slachtoffer misleidend of te kwader trouw is, b) het slachtoffer niet langer medewerking verleent, en/of c) de gerechtelijke procedure wordt beëindigd. Verlenging van de verblijfsvergunning is alleen noodzakelijk indien dat vereist is voor een goed verloop van het gerechtelijk onderzoek of de strafprocedure. Wat betreft het niet verlengen of intrekken van de verblijfsvergunning schrijft het Warschau Verdrag dat 'de voorwaarden, voorzien in het nationale recht,' van toepassing zijn.[41] Bij terugkeerprogramma's dient rekening te worden gehouden met de rechten, veiligheid en waardigheid van de persoon en verder slachtofferschap te worden voorkomen.[42]

1.7 Leeswijzer

In het vervolg van het rapport worden de onderzoeksresultaten per land gepresenteerd: Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 2), België (hoofdstuk 3) en Italië (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 5) worden de bevindingen samengevat en conclusies getrokken over de mate waarin er in de drie landen aanwijzingen zijn

36 Warschau Verdrag, artikel 14, lid 1.
37 Warschau Verdrag, artikel 12, lid 6.
38 Richtlijn 2011/36/EU, artikel 11, lid 1-3.
39 Richtlijn 2004/81/EG, artikel 6, lid 4.
40 Warschau Verdrag, artikel 13, lid 3.
41 Richtlijn 2004/81/EG, artikel 14, lid 3.
42 Warschau Verdrag, artikel 15.

voor oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling en over de effectiviteit van maatregelen om dat tegen te gaan.

2 Verenigd Koninkrijk

Sinds enkele jaren staat de strijd tegen mensenhandel hoog op de agenda in het Verenigd Koninkrijk. Vanaf 2003 zijn er verschillende wetten aangenomen om mensenhandel als aparte misdaad te vervolgen en te bestraffen. In 2005 werd er binnen de Britse opsporingsdienst voor georganiseerde misdaad ('Serious Organised Crime Agency', hierna: SOCA) een Mensenhandelcentrum ('UK Human Trafficking Centre', hierna: UKHTC) in het leven geroepen om de samenwerking en kennisdeling op dit gebied te bevorderen, evenals een Interdepartementale Ministeriële Groep ('Inter-Departmental Ministerial Group', hierna: IDMG) die sindsdien het regeringsbeleid coördineert. In maart 2007 werd het eerste Nationaal Actieplan gelanceerd, dat twee jaar later werd gevolgd door een nieuw plan.[43] In juli 2011 verscheen de eerste officiële Regeringsstrategie Mensenhandel voor de periode 2011-2012, waar op wordt toegezoen door een Raad van Strategie (HM Government, 2011).
Sinds de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake Bestrijding van Mensenhandel (Warschau Verdrag) in april 2009 kent het Verenigd Koninkrijk een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Hiermee samenhangend is er een officieel verwijsmechanisme ingericht om mogelijke slachtoffers van mensenhandel vroegtijdig te identificeren, beschermen en op te vangen ('National Referral Mechanism', hierna: NRM).[44]
Het hoofdstuk bevat vier paragrafen. Paragraaf 2.1 bevat een overzicht van de geïnterviewden in de aanpak van mensenhandel, meer specifiek in de signalering en doorverwijzing van vermoedelijke slachtoffers en de afgifte van de verblijfsvergunning. Hierin komt ook de door de overheid gehanteerde definitie van slachtoffer van mensenhandel ter sprake. Paragraaf 2.2 gaat in op de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel, waarbij de verschillende fasen worden besproken die vermoedelijke slachtoffers moeten doorlopen en de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen om in aanmerking te komen voor bescherming en verblijf. Hierin wordt ook aandacht besteed aan het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers en het aantal verstrekte verblijfsvergunningen. In paragraaf 2.3 wordt besproken of en zo ja welke aanwijzingen er zijn voor oneigenlijk gebruik van de Britse slachtofferregeling. De laatste paragraaf (2.4) beschrijft de maatregelen in het Verenigd Koninkrijk om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. In deze paragraaf wordt ook besproken in hoeverre deze maatregelen effectief worden geacht om oneigenlijk gebruik tegen te gaan en of ze ook mogelijke nadelige effecten hebben.

---

43 Home Office/Scottish Government, UK Action Plan on Tackling Human Trafficking (maart 2007); Home Office/Scottish Government, Update to the UK Action Plan on Tackling Human Trafficking (oktober 2009).

44 Het National Refferal Mechanism oftewel nationaal verwijsmechanisme is een instrument ten behoeve van het verlenen van hulp en bescherming van slachtoffers dat landen volgens internationale verdragen en actieplannen behoren in te voeren. Het wordt een verwijzende en coördinerende functie toebedacht bij de activiteiten van zowel maatschappelijke instanties als betrokken (overheids)organen die samenwerken in de keten van de aanpak van mensenhandel: (NRm ,2010, p. 17).

2.1 Actoren en definitie

2.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel

Binnen het NRM werken overheidsinstanties nauw samen met een vijftiental aangewezen (publieke en private) eerste lijndiensten ('First Responders') die in contact komen met slachtoffers van mensenhandel. Hieronder vallen onder andere de politie, lokale overheden, de immigratiedienst ('United Kingdom Border Control Agency', hierna: UKBA) en een aantal ngo's die hulpverlening bieden aan slachtoffers van mensenhandel.[45] De lijst van First Responders zal op den duur worden uitgebreid (vertegenwoordiger ministerie van Justitie). Aanvragen worden beoordeeld door de NRM Oversight Group, die bestaat uit First Responders en vertegenwoordigers van de relevante departementen en van lokale autoriteiten (GRETA, 2012, p. 18). De aanvrager moet de inzet en middelen hebben en in staat zijn de procedures uit te voeren om te verzekeren dat het personeel getraind is (of kan worden) voor het doel en de taak die een First Responder heeft (GRETA, 2012,p. 50). Tevens moet de aanvrager een toegevoegde waarde hebben op de bestaande lijst van First Responders (GRETA, 2012, , p. 103). Alleen officieel erkende First Responders kunnen (vermoedelijke) slachtoffers doorverwijzen naar één van de twee zogenoemde Bevoegde Autoriteiten ('Competent Authorities', hierna: CA's), die de exclusieve bevoegdheid hebben om het slachtofferschap vast te stellen.
De twee CA's zijn het eerder genoemde UKHTC en de UKBA. De UKBA gaat over de slachtofferstatus van vreemdelingen uit landen buiten de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en andere vreemdelingen die onder immigratiecontrole vallen, zoals asielzoekers of vreemdelingen zonder wettig verblijf. Het UKHTC gaat over de slachtofferstatus van Engelse staatsburgers en EU-/EEG-onderdanen. De UKBA is zowel een First Responder als een CA. Het kan immers voorkomen dat de aanwijzingen van mensenhandel pas aan het licht komen tijdens een asielaanvraag die door UKBA personeel wordt behandeld.
Het ministerie van Binnenlandse Zaken ('Home Office') is verantwoordelijk voor het overheidsbeleid rondom mensenhandel. De Minister van Staat voor Immigratie beheert de portefeuille mensenhandel en is tevens voorzitter van de Interdepartementale Ministeriële Groep bestaande uit zestien afgevaardigden van verschillende regeringsinstellingen en afdelingen uit het gehele koninkrijk. Sinds 2005 coördineert de IDMG het regeringsbeleid, inclusief het NRM, houdt er toezicht op en treedt de facto op als Nationaal Rapporteur mensenhandel (HM Government, 2012).
Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de opvangvoorzieningen van slachtoffers van mensenhandel. Sinds 2011 heeft het een tweejarig contract met het Leger des Heils, dat thans de primaire hulpverleningsinstantie is in Engeland en Wales ('Prime Contractor') en een samenwerkingsverband heeft met twaalf ngo's ('Subcontractors') om slachtoffers op te vangen en te ondersteunen. In Schotland zijn TARA en Migrant Helpline de tegenhangers van het Leger des Heils en in Noord-Ierland Migrant Help en Women's Aid (HM Government, 2012, p. 40).
De politie is een First Responder en speelt een belangrijke rol in de aanvraag van de tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel die bereid zijn mee te werken aan een opsporingsonderzoek. Binnen de politieregio Groot Londen ('London Metropolitan Police', MET) bestaat de enige politiedienst in het Verenigd Koninkrijk die gespecialiseerd is in de aanpak van mensenhandel en verborgen prostitutie in illegale bordelen en escortdiensten ('Specialist Crime Command and

---

[45] De First Responders zijn: SOCA, UKBA, UK police forces, POPPY Project, TARA Project, Migrant Helpline, Kalayaan, Medaille Trust, Salvation Army, Gangmasters Licensing Authority, NSPCC-Child Trafficking Advice and Information Line, Barnardo's en Northern Ireland Department of Health, Social Services and Public Safety.

Operations 9', hierna: SC&O9). Binnen de andere 51 politieregio's in Engeland (39), Wales (4), Schotland (8) en Noord-Ierland (1) zijn senior politiefunctionarissen aangesteld voor de portefeuille mensenhandel (GRETA, 2012, p. 18; HM Government, 2012, p. 51).
Het Openbaar Ministerie ('Crown Prosecution Service', CPS) is verantwoordelijk voor vervolging van mensenhandelaren. Naar eigen zeggen speelt het geen rol in de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers van mensenhandel (e-mail vertegenwoordiger CPS, 17-10-12).

2.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel

Het Verenigd Koninkrijk kent geen juridische definitie van een slachtoffer van mensenhandel (GRETA, 2012, pp. 23-27). Om te kunnen beoordelen of iemand een slachtoffer van mensenhandel is die in aanmerking komt voor bescherming wordt de definitie uit het 2005 Verdrag van de Raad van Europa inzake Bestrijding van Mensenhandel gehanteerd, die identiek is aan die uit het Palermo Protocol van 2000.[46]
Deze definitie is letterlijk overgenomen in de richtlijn die de CA's hanteren om vermeend slachtofferschap vast te stellen. In deze richtlijn staat dat een 'slachtoffer van mensenhandel in de context van het identificeren een juridisch concept is dat bepaalde rechten en maatregelen met zich meebrengt' en dat 'het geen eigenschap, conditie of toegeschreven eigenschap van een persoon' is. In de beslissing beoordelen de CA's of iemand een slachtoffer is 'voor de doelstelling van de Conventie' (Home Office, 2010, p. 7).
De definitie van mensenhandel luidt: 'de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de daaropvolgende opneming van een persoon, door de dreiging met of het gebruik van geweld of van andere vormen van dwang, door ontvoering, fraude, misleiding, misbruik van machtspositie of een situatie van kwetsbaarheid, of wanneer betalingen worden gedaan of beloningen worden gegeven of ontvangen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle uitoefent over een andere persoon met het oog op uitbuiting. Uitbuiting houdt daarbij tenminste in de uitbuiting van de prostitutie van anderen of van andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of soortgelijke methoden, dienstbaarheid of orgaanextirpatie' (Home Office, 2010, p. 7).
Volgens deze definitie heeft een persoon recht op bescherming uit het Warschau Verdrag indien er sprake is van mensenhandel in de zin van:
- het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen;
- een dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, van ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon;
- ten behoeve van uitbuiting.

Conform het Warschau Verdrag is het niet van belang of de uitbuiting reeds heeft plaatsgevonden of dat het slachtoffer vóór de eigenlijke uitbuiting werd aangetroffen. Wel maken de CA's onderscheid of iemand in het verleden is uitgebuit en de behoefte aan bescherming en steun. In geval de uitbuiting lang geleden is en de persoon zijn of haar leven inmiddels weer op de rails heeft, is de overheid van mening dat er geen rechten kunnen worden ontleend aan het Warschau Verdrag (zie 'historische claims', paragraaf 2.2.2)

---

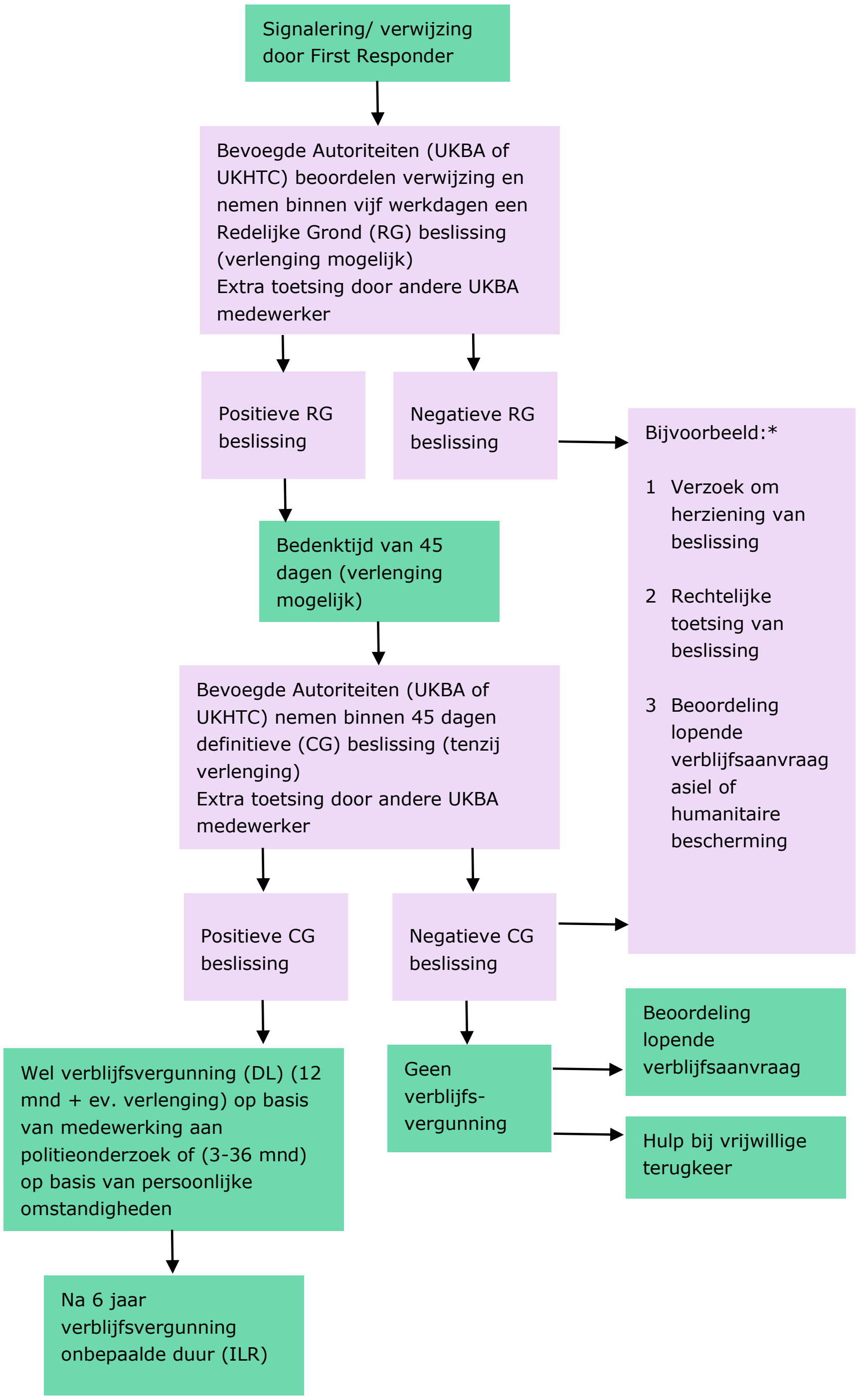
[46] Verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005 inzake bestrijding van mensenhandel, Council of Europe Treaty Series, nr. 95, art. 4.

De definitie behelst verschillende vormen van mensenhandel die eveneens in nationale wetgeving zijn opgenomen, namelijk de uitbuiting van prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen (zie GRETA, 2012, p. 23-27 voor betreffende wetsartikelen).

2.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel kunnen in aanmerking komen voor opvang en bescherming gedurende een bedenktijd van 45 dagen en voor een tijdelijk verblijfsrecht in de vorm van een Discretionaire Toestemming tot Verblijf ('Discretionary Leave to Remain', hierna: DL). Het DL is een tijdelijke en voorwaardelijke verblijfsvergunning die beschikbaar is voor verschillende categorieën vreemdelingen die geen aanspraak maken op asiel of een verblijfsrecht op humanitaire beschermingsgronden. De afgifte ervan valt onder de discretionaire bevoegdheden van de Minister van Staat voor Immigratie en diens uitvoerende instantie, de UKBA (Rice & Vadher, 2010, p. 8).
De verblijfsregeling is, conform het Warschau Verdrag, in het leven geroepen om de samenwerking van het slachtoffer te bewerkstelligen met de bevoegde autoriteiten in het kader van een onderzoek of strafprocedure (Home Office, 2010, p. 35; vertegenwoordiger UKBA). Medewerking is een vereiste en de politie moet aannemelijk maken dat het verblijf in het Verenigd Koninkrijk nodig is voor een goed verloop van het onderzoek (of het OM in geval van de gerechtelijke procedure). Daarnaast is de minister bevoegd om een DL te verstrekken op basis van persoonlijke omstandigheden van humanitaire aard.
Figuur 2.1 is een schematische weergave van de procedure die vermoedelijke slachtoffers uit derde landen moeten doorlopen om in aanmerking te komen voor een DL. De eerste fase omvat de bedenktijd. Om toegang te krijgen tot de bedenktijd moet een (vermoedelijk) slachtoffer eerst worden gesignaleerd en doorverwezen en als zodanig worden geïdentificeerd via een zogeheten redelijke gronden (RG) beslissing. Fase twee omvat de toekenning van een voorlopige verblijfsstatus in de vorm van een DL. Om een DL aan te kunnen vragen moet het slachtofferschap definitief zijn vastgesteld via een definitieve beslissing ('Conclusive Grounds', hierna: CG-beslissing). Daarnaast moet het slachtoffer aan bepaalde voorwaarden voldoen. De derde fase omvat de toekenning van de verblijfsvergunning van onbepaalde duur. De verschillende fasen zullen hieronder na elkaar worden toegelicht.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht verblijfsrechtelijke procedure slachtoffers van mensenhandel in Verenigd Koninkrijk



* De figuur betreft een gesimplificeerd model van de werkelijkheid. De lijst met genoemde mogelijkheden na een negatieve RG-/CG-beslissing is niet uitputtend

Bron: gebaseerd op ATMG (2010, p. 91), Asylum Aid (2011, p. 2)

2.2.1 Signalering

Zoals aangegeven kunnen alleen First Responders (vermoedelijke) slachtoffers doorverwijzen naar de UKHTC. Als CA is deze, samen met de UKBA, als enige bevoegd om het slachtofferschap vast te stellen. Andere organisaties die een (vermoedelijk) slachtoffer signaleren, zoals artsen, ziekenhuizen, scholen, asielzoekerscentra, en advocaten, dienen één van de First Responders te contacteren alvorens slachtoffers kunnen worden doorverwezen. Evenmin kunnen slachtoffers zichzelf melden bij een CA. Zij moeten, eventueel via een hulpverlener, eerst contact opnemen met een First Responder (vertegenwoordiger ministerie van Justitie).
Zodra een First Responder in contact komt met een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel dient het de vreemdeling te informeren over het bestaan van hulpverlening en opvang voor de duur van de bedenktijd en te wijzen op de mogelijkheid om doorverwezen te worden binnen het NRM. Indien het vermoedelijke slachtoffer aangeeft gebruik te willen maken van de bedenktijd wordt verwacht dat hij of zij binnen 48 uur doorverwezen wordt naar de UKHTC die de zaak kan doorverwijzen naar de UKBA indien het een derdelander betreft.[47] Doorverwijzing binnen het NRM is niet verplicht en gebeurt alleen op basis van toestemming. Minderjarigen kunnen zonder hun eigen toestemming of die van een toezichthouder worden doorverwezen (ATMG, 2012, p. 37).
Het merendeel van de (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel wordt doorverwezen door de UKBA omdat de uitbuiting tijdens een asielprocedure aan het licht kwam (47%) en de politie (30%). Slechts 12% van de vermoedelijke slachtoffers wordt doorverwezen door een ngo die als First Responder optreedt (ATMG, 2010, p. 30).
Er zijn twee aparte verwijsformulieren ontwikkeld voor de First Responders, één voor kinderen en één voor volwassenen. De verwijsformulieren bevatten een lijst met indicatoren waarmee kan worden aangegeven waarom de First Responder vermoedt dat het om een mogelijk slachtoffer van mensenhandel gaat. Er zijn speciale trainingen ontwikkeld voor zowel de CA als First Responders opdat zij de signalen van mensenhandel herkennen en slachtoffers adequaat doorverwijzen.

Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers
In het kalenderjaar 2011 werden er 946 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel doorverwezen binnen het NRM. Dit betreft slachtoffers bij wie First Responders aanwijzingen vonden van mensenhandel, maar die nog niet als een potentieel slachtoffer zijn erkend door de CA's via een RG-beslissing (paragraaf 2.2.2). Van hen waren 634 vrouw en 312 man, onder wie 712 volwassenen en 234 minderjarigen. Dit is een stijging ten opzichte van de 2010 en 2009, toen respectievelijk 710 en 549 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel werden doorverwezen (HM Government 2012, p. 8, 74). De meest voorkomende leeftijdscategorie van de doorverwezen kindslachtoffers was 16-17 jaar (HM Government, 2012, p. 7).
De meest voorkomende vorm van mensenhandel bij de personen die werden doorverwezen binnen het NRM voor volwassenen is seksuele uitbuiting (298 vermoedelijke slachtoffers), gevolgd door arbeidsuitbuiting (213) en uitbuiting in de huishoudelijke sector (119). Voor kinderen was dit arbeidsuitbuiting (119) en daarna seksuele uitbuiting (96) (HM Government, 2012, p. 12). Jongens zijn vooral slachtoffer van arbeidsexploitatie (94), terwijl meisjes vaker slachtoffer zijn van mensenhandel ten behoeve van seksuele uitbuiting (60). Het aantal doorverwezen volwassenen van wie wordt vermoed dat ze worden uitgebuit in de huishoudelijke sector of ten

---

47 Dit is niet opgenomen in wetgeving maar in beleid en richtlijnen, bijvoorbeeld in officiële verwijsformulieren en de Richtlijn voor Bevoegde Autoriteiten (Home Office, 2010).

behoeve van arbeid is de afgelopen jaren toegenomen. Dit komt waarschijnlijk mede door de toenemende bewustwording over deze vormen van uitbuiting.
De meeste volwassen slachtoffers komen uit Nigeria, Vietnam, Roemenië, China en Slowakije (zie tabel 2.1) (HM Government, 2012, p. 11). Onder kindslachtoffers is Vietnam het meest voorkomende herkomstland (HM Government, 2012, p. 13). De meest voorkomende vormen van uitbuiting verschillen al naar gelang herkomstland en sekse van de slachtoffers: slachtoffers uit Nigeria zijn overwegend vrouwen die worden uitgebuit in de seksindustrie of in de huishoudelijke sector. Vietnamese, Roemeense en Chinese slachtoffers zijn vooral mannen die als arbeidskracht worden uitgebuit, of in geval van vrouwen, de seksindustrie (HM Government, 2012, p. 12).

Tabel 2.1 Doorverwezen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel naar meest voorkomende herkomstlanden (2011)

Land van herkomst	Aantal
Nigeria	163
Vietnam	93
Roemenië	79
China	61
Slowakije	52
Verenigd Koninkrijk	40
Oeganda	38
Albanië	32
Tsjechië	31
Eritrea	24

Bron: HM Government, 2012

Deze cijfers betreffen alleen diegenen die zijn herkend en toestemming gaven te worden doorverwezen binnen het NRM (IPPR, 2012, p. 4) en laten dan ook slechts het topje van de ijsberg zien. Om een breder beeld te krijgen van het aantal vermoedelijke slachtoffers heeft het UKHTC in 2011 een alternatieve studie laten uitvoeren waarbij aanvullende bronnen werden gebruikt (SOCA, 2012). In deze studie werd informatie ingewonnen bij de politie, immigratiedienst, 'Gangmasters Licensing Authority' (GLA)[48] en 25 ngo's over personen van wie werd vermoed dat zij slachtoffers van mensenhandel waren, ongeacht of ze zich lieten doorverwijzen binnen het NRM.
In deze studie wordt geschat dat er in 2011 2077 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel waren, inclusief de 946 voorgenoemde slachtoffers die zich lieten doorverwijzen binnen het NRM. Van hen was 54% vrouw en 40% man (bij 6% was de sekse onbekend). 69% was volwassen en 24% minderjarig (bij 7% was de leeftijd onbekend) (SOCA, 2012, p. 6). Onduidelijk is op basis van welke indicaties men vermoedde dat het om slachtoffers ging (vertegenwoordiger Home Office).
Deze studie laat ook een ander beeld zien wat betreft de herkomstlanden. De top vijf herkomstlanden zijn, in aflopende volgorde, Roemenië, Slowakije, Nigeria, Polen en Tsjechië (dus niet China of Vietnam) (zie tabel 2.2).

[48] De GLA is een toezichthouder die op basis van de zogenaamde Gangmaster (Licensing) Act uit 2004 werd ingericht, waarmee een verplicht vergunningensysteem werd ingevoerd voor bedrijven die werknemers plaatsen of inhuren in de land- en tuinbouwsector en voedselindustrie. De GLA kan vergunningen intrekken bij overtreding van de wet en is een First Responder die vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel kan doorverwijzen.

Tabel 2.2 Doorverwezen en niet doorverwezen (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel naar meest voorkomende herkomstlanden (2011)

Land van herkomst	Aantal
Roemenie	216
Slowakije	174
Nigeria	172
Polen	162
Tsjechië	156
Hongarije	103
Verenigd Koninkrijk	99
Vietnam	94
Litouwen	59
China	44

Bron: SOCA, 2012

De studie bevestigt dat de meeste (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk te maken krijgen met seksuele uitbuiting (31%, overwegend vrouw) en arbeidsexploitatie (22%, overwegend man) (SOCA, 2012, p. 4). Slachtoffers van gedwongen arbeid en moderne slavernij werken vooral in de (wegen)bouw, fabrieken, landbouw, voedselverwerking industrie en horeca (SOCA, 2012). In de studie werden ook andere vormen van uitbuiting gesignaleerd, zoals de uitbuiting van personen ten behoeve van criminele activiteiten, van kinderen in de wietteelt en bedelarij en mensenhandel ten behoeve van de verwijdering van organen en ten behoeve van identiteitsfraude of misbruik van sociale voorzieningen.

Tabel 2.3 Totale aantal vermoedelijke (volwassen en kind) slachtoffers naar aard van uitbuiting in beide studies (2011)

Aard van uitbuiting	NRM	NRM + buiten NRM
Seksuele uitbuiting	394	639
Arbeidsuitbuiting	332	461
Huishoudelijke onderwerping	161	222
Orgaanhandel	2	2
Overig[49]	57	753
Totaal	**946**	**2.077**

Bron: HM Government, 2012

2.2.2 Bedenktijd

Om toegelaten te worden tot de bedenktijd van 45 dagen moet het slachtofferschap eerst worden vastgesteld door speciaal daarvoor opgeleid personeel binnen de CA's. Zij doen dit op twee verschillende toetsingsmomenten: een eerste 'redelijke grond' (RG) beslissing voorafgaand aan de bedenktijd, die als een filter fungeert voor een tweede 'definitieve' beslissing na afloop van de bedenktijd. Na de eerste beslissing wordt iemand beschouwd als een vermeend slachtoffer, na de tweede beslissing als een (waarschijnlijk) slachtoffer (zie box 2.1).

[49] Deze categorie bevat uitbuiting ten behoeve van criminele activiteiten (bedelarij, diefstal, wietteelt, fraude van uitkeringen) en gevallen waarbij de aard van uitbuiting onbekend was.

Box 2.1 RG-beslissing

Tijdens de eerste 'redelijke grond' beslissing ('Reasonable Ground' decision, RG-beslissing) beoordelen de CA's of ze het vermeende slachtofferschap aannemelijk achten. De CA's zijn verplicht alvorens een beslissing te nemen alle beschikbare informatie van derden in te winnen, waaronder van First Responders, politie, medisch personeel, hulpverleners, juridisch adviseurs, of, in geval van kinderen, lokale jeugdhulpverleningsinstanties (GRETA, 2012, p. 49; Home Office, 2010, p. 20-21). Gedurende dit eerste toetsingsmoment wordt een laagdrempelige bewijslast gehanteerd: 'Ik vermoed maar kan (nog) niet bewijzen' ('I suspect but cannot prove').
De RG-beslissing kent drie mogelijke uitkomsten: a) de persoon in kwestie wordt niet erkend als mogelijk slachtoffer van mensenhandel, b) de persoon in kwestie wordt erkend als mogelijk slachtoffer van mensenhandel en krijgt toegang tot de bedenktijd, en c) de zaak wordt opgeschort omdat de persoon in kwestie is verdwenen. Elke RG-beslissing dient te worden geëvalueerd door een tweede persoon alvorens die definitief is. Deze persoon mag niet betrokken zijn in een mogelijke asielaanvraag (Home Office, 2010, p. 22). Er is geen bezwaar of beroep mogelijk tegen een negatieve beslissing. Wel kan er om een herziening van de betwiste beslissing worden verzocht bij de CA's of een procedure worden gestart voor een 'Judicial Review' door een bestuursrechter. In tegenstelling tot een beroepsprocedure wordt hierin de rechtmatigheid van de beslissing op procedurele en bevoegdheidsgronden getoetst in plaats van op inhoudelijke gronden. In 2011 werden er tegen zes RG-beslissingen van de UKBA een Judicial Review ingesteld; twee beslissingen werden onrechtmatig werden bevonden.[50]

Het beleid is dat deze RG-beslissing binnen vijf werkdagen moet worden genomen, maar in de praktijk blijkt het niet altijd haalbaar om binnen deze termijn voldoende informatie in te winnen (vertegenwoordiger UKBA). De mediaan (oftewel de middelste waarde) van de tijd tussen de doorverwijzing en de RG-beslissing was in de periode juli tot september 2011 negen werkdagen (GRETA, 2012, p. 49). In de tussentijd kunnen (vermoedelijke) slachtoffers terecht in gesubsidieerde opvang die wordt verzorgd door het Leger des Heils of de daaraan gelieerde ngo's (vertegenwoordiger ministerie van Justitie). Ngo's die niet door de overheid gecontracteerd zijn kunnen de gemaakte kosten niet declareren voordat er een RG-beslissing is genomen en zijn daarom huiverig om vermoedelijke slachtoffers op te nemen (ATMG, 2012, p. 35-36).
De beslissing of iemand een mogelijk slachtoffer van mensenhandel is die recht heeft op de bedenktijd dient los te staan van de vraag of er een opsporingsonderzoek is gestart naar de mensenhandelaar en van de al dan niet reeds verleende medewerking van de betrokkene. De bedoeling is dat hiermee wordt voorkomen dat (vermoedelijke) slachtoffers zich op de één of andere manier gedwongen voelen met politie of justitie mee te werken in een gerechtelijk onderzoek om in aanmerking te komen voor hulpverlening. Desalniettemin kan de start van een onderzoek wel gewicht in de schaal leggen of het vermoedelijk slachtofferschap aannemelijk wordt geacht. De gevolgen van een eventuele negatieve beslissing op het opsporingsonderzoek dienen bij de besluitvorming in overweging te worden genomen (Home Office, 2010, p. 23).

[50] Antwoord van Staatssecretaris van de Home Office op parlementaire vraag, Column 243W (31 oktober 2012). In 2011 werden er 946 mogelijke slachtoffers doorverwezen. In totaal werden er tussen april 2009 en 29 oktober 2012 2.892 mogelijke slachtoffers doorverwezen en 17 Judicial Reviews ingesteld, alle tegen een RG-beslissing van de UKBA, waarvan er vier onrechtmatig werden bevonden.

Een gerechtelijke procedure om schadeloosstelling te verhalen op de dader is op zichzelf geen garantie om als mogelijk slachtoffer van mensenhandel te worden erkend. Dit hangt af van de vorm van rechtsherstel die wordt gezocht, de gronden waarop en hoe geloofwaardig de claim is (Home Office, 2010, p. 25).
Tussen 1 april 2009 en 30 juni 2011 kregen 660 van de in totaal 1.087 doorverwezen personen een positieve RG-beslissing dat ze een mogelijk slachtoffer waren van mensenhandel dat recht heeft op de bedenktijd. Bijna de helft (305 personen) ontving een negatieve RG-beslissing. De redenen hiervoor zijn onbekend. De overige personen hadden zich teruggetrokken uit de NRM (33) of waren personen bij wie er nog geen beslissing kon worden genomen (52).[51]
De CA's zijn bevoegd de bedenktijd te verlengen indien ze nog geen definitieve CG-beslissing kunnen nemen over het vermeende slachtofferschap (zie hieronder paragraaf 2.2.3). Ook kan verlenging worden overwogen in geval van persoonlijke omstandigheden, zoals gezondheidsproblemen, een posttraumatische stress syndroom of een hoge mate van intimidatie (Home Office, 2010, p. 33). Dit gebeurt op advies van een dokter, hulpverlener of First Responder, maar toekenning blijft de discretionaire bevoegdheid van de minister en zijn afgevaardigde (vertegenwoordiger UKBA). Dit gebeurt relatief vaak: in de periode juli tot september 2011 is de mediaan van de verstrekte bedenktijd gelijk aan 83 werkdagen (GRETA, 2012, p. 40). De Ca's kunnen ook beslissen om de periode in te korten, bijvoorbeeld in geval van vermoedens van misbruik (Home Office, 2010, p. 20, 33). In de praktijk komt dit niet of zeer weinig voor, mede omdat de doorverwezen personen überhaupt vaak kwetsbare personen zijn die hulpverlening nodig hebben ongeacht of ze slachtoffer van mensenhandel zijn (vertegenwoordiger Home Office).

Voorzieningen
Indien de RG-beslissing positief uitvalt, heeft het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel recht op een 'herstel en reflectieperiode' van minimaal 45 dagen waarin hij of zij tot rust kan komen en een weloverwogen beslissing kan nemen over het al dan niet meewerken aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar (Home Office, 2010, p. 20). Gedurende deze periode zijn (mogelijke) slachtoffers beschermd tegen uitzetting.
Gedurende de bedenktijd kunnen (vermoedelijke) slachtoffers, indien nodig, aanspraak maken op: veilige opvang, dringende medische hulp (inclusief hulpverlening op seksueel en reproductief terrein), gespecialiseerde zorg al naar gelang sekse, leeftijd en handicap, psychologische hulpverlening, vertalings- en tolkendiensten, informatie en advies bij juridische procedures (zowel vreemdelingrechtelijke als strafrechtelijke procedures), het recht doorverwezen te worden naar gratis rechtsbijstand, ondersteuning om in levensbehoeften te kunnen voorzien en, in geval van kinderen, onderwijs. De hulpverlening wordt toegespitst op de specifieke behoeften van het vermoedelijke slachtoffer (HM Government, 2011, p. 9; GRETA, 2012, p. 59).
Uit cijfers blijkt dat niet iedereen het aanbod voor hulpverlening aanneemt dat tijdens de bedenktijd bestaat. In de periode juli 2011 – juni 2012, werden er 511 personen naar het Leger des Heils doorverwezen voor hulpverlening. De meeste verwijzingen kwamen vanuit de politie (29%) en ngo's (28). In totaal werden er in deze periode 378 (vermoedelijke) slachtoffers opgevangen en ondersteund door het Leger des Heils of één van haar subcontractanten. De overigen hadden hier geen recht op (bijvoorbeeld omdat ze een negatieve RG-beslissing hadden ge-

[51] *NRM Statistics* (april 2009-juni 2011), online beschikbaar op www.soca.gov.uk. De redenen voor negatieve beslissingen zijn niet geëxpliciteerd.

kregen) of sloegen zelf het aanbod voor hulpverlening af, bijvoorbeeld omdat ze er geen behoefte aan hadden (HM Government, 2012, p. 42).

Wie heeft (geen) recht op bedenktijd?
De richtlijn voor de Competent Authorities beschrijft niet in hoeverre slachtoffers die zijn uitgebuit buiten het Britse grondgebied aanspraak kunnen maken op de bedenktijd. Volgens een vertegenwoordiger van een ngo is dit in theorie wel mogelijk, maar zal de UKBA in een dergelijk geval een 'case to case' benadering hanteren om te beoordelen of er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat er sprake is van mensenhandel.[52] Ditzelfde geldt voor mogelijke slachtoffers die zijn onderschept bij een grenscontrole voordat ze toegang hebben gehad tot het Britse grondgebied. Zij kunnen worden doorverwezen binnen het NRM en, bij een positieve RG-belissing, toegang krijgen tot de bedenktijd (vertegenwoordiger UKBA). Vreemdelingen die zich in een detentiecentrum bevinden hebben recht op de bedenktijd zodra de CA's hebben vastgesteld dat zij een mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. In dat geval dienen zij onmiddellijk vrijgelaten te worden, tenzij ze een mogelijk gevaar vormen voor de openbare orde. Een eventuele versnelde asielprocedure ('fast track procedure')[53] wordt beëindigd en vervangen door de reguliere asielprocedure (Home Office, 2010, p. 28).
Er is onenigheid over de vraag of (vermoedelijke) slachtoffers met zogenoemde 'historische claims' nog aanspraak kunnen maken op de bedenktijd en een eventuele verblijfsvergunning. Er zijn verschillende voorbeelden bekend waarbij de CA's vaststelden dat het ging om een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel maar geen toegang verleenden tot de bedenktijd, omdat de uitbuiting al enige tijd geleden had plaatsgevonden (ATMG, 2010, p. 38-41). In de richtlijn voor de CA's staat geschreven dat: 'er gevallen kunnen zijn waarin de CA's van mening zijn dat iemand weliswaar een slachtoffer is geweest van mensenhandel, maar dat zij concluderen – op basis van de feiten van de zaak – dat de persoon in kwestie, op het moment dat de zaak werd doorverwezen, niet langer behoefte heeft aan bescherming en hulpverlening zoals die onder de [Warschau] Conventie wordt aangeboden, omdat de persoonlijke omstandigheden dusdanig zijn veranderd sinds de mensenhandel plaatsvond' (Home Office, 2010, p. 24). Een uitspraak van het Hoger Gerechtshof uit 2009 stelt de Britse Overheid in het gelijk dat de slachtofferstatus in het Warschau Verdrag beperkt is in tijd. Volgens de Britse rechters is het in een beslissing over het slachtofferschap, en dus over het recht op bedenktijd, cruciaal of iemand nog behoefte heeft aan hulp en bescherming.[54] Deze interpretatie van het verdrag wordt bevestigd in een interview met een vertegenwoordiger van de Home Office.
Ngo's hebben kritiek geuit op de wijze van omgaan met historische claims van (vermoedelijke) slachtoffers. De Anti Trafficking Monitoring Group (ATMG), een verzameling van Britse ngo's, stelt dat deze praktijk op gespannen voet staat met het Warschau Verdrag. Het Verenigd Koninkrijk zou haar verplichting niet nakomen om alle vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel een bedenktijd aan te bieden zodat zij in alle rust een overwegen keuze kunnen maken of ze al dan niet meewer-

---

52 Informatie verkregen in een aanvullend telefoongesprek met een vertegenwoordiger van een Britse Ngo die zich wereldwijd inzet tegen mensenhandel (11 februari 2013).

53 Dit is een verkorte asielprocedure waarin de aanvraag binnen gemiddeld twee weken wordt beoordeeld. De asielzoeker wordt gedurende deze periode vastgehouden in een centrum voor vreemdelingenbewaring. De beslissing of het mogelijk is de verkorte procedure toe te passen wordt meestal genomen op basis van het land van herkomst van de asielzoeker.

54 Royal Court of Justice, Secretary of State for the Home department vs 'Y', nr. CO/9946/2009 (20 april 2009).

ken aan een opsporingsonderzoek of schadeloosstelling willen eisen (ATMG, 2010, p. 39).

2.2.3 Tijdelijk verblijf

Pas nadat er via een tweede beslissing definitief is vastgesteld dat de vreemdeling een slachtoffer van mensenhandel is kan onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke verblijfsvergunning worden toegekend (zie box 2.2).

Box 2.2 CG-beslissing

Tijdens de bedenktijd doen de CA's nader onderzoek om tot een 'definitieve' beslissing te komen ('Conclusive Ground', CG-beslissing) of het individu een slachtoffer van mensenhandel was op het moment dat de eerste RG-beslissing genomen werd. Pas na een tweede positieve CG-beslissing kan een slachtoffer aanspraak maken op een tijdelijk verblijfsrecht. De bewijslast in de CG-beslissing is hoger dan in de RG-beslissing, namelijk op basis van een 'balance of probabilities', oftewel het moet meer waarschijnlijk zijn dan niet ('It is more likely than not') dat het gaat om een slachtoffer (Home Office, 2010, p. 30). Dit wil zeggen dat met (meer dan) 51% zekerheid vastgesteld moet kunnen worden dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is; bij 50/50 zijn de Competent Authorities bevoegd een negatieve CG-beslissing te nemen (vreemdelingenrechtadvocate). Ook deze beslissing dient te worden beoordeeld door een onafhankelijke tweede medewerker die niet betrokken is bij een eventuele asielaanvraag.
Net als bij de RG-beslissing zijn er drie mogelijke uitkomsten bij de CG-beslissing (Home Office, 2010, p. 34-35): a) de persoon in kwestie wordt niet erkend als slachtoffer van mensenhandel, b) de persoon in kwestie wordt erkend als slachtoffer van mensenhandel, en c) de zaak wordt opgeschort omdat de persoon in kwestie is verdwenen. Opnieuw geldt dat er geen beroep mogelijk is tegen een negatieve CG-beslissing. De enige weg die open staat is een Judicial Review, wat zelden voorkomt.[55] Daarnaast kan het vermeende slachtoffer zelf, of via een advocaat of belangenorganisatie, de betreffende autoriteit te verzoeken de betwiste beslissing te heroverwegen op basis van nieuwe informatie, mits die overtuigend en inhoudelijk van aard is (IPPR, 2012, p. 13; GRETA, 2012, p. 50).

De CA's zijn verplicht alle beschikbare informatie bij derden in te winnen om tot een beslissing te komen, zoals recherche, hulpverleners, First Responders, of lokale sociale diensten (bij minderjarigen). Net als de RG-beslissing, dient de CG-beslissing over het slachtofferschap los te staan van de al dan niet verleende medewerking aan een strafproces of onderzoek (Home Office, 2010, p. 35). Een vertegenwoordiger van de Home Office zegt hierover:

> 'Als de politie zegt 'wij gaan dit niet onderzoeken' dan hoeft dit nog niet te betekenen dat iemand geen slachtoffer is. Het zou wel de beslissing beïnvloeden, [maar] het hangt ervan af. Als de bewijslast onvoldoende is voor de strafrechtelijke norm dan zouden wij natuurlijk nog steeds onze civielrechtelijke norm gebruiken: ten eerste tijdens de RG-fase op basis van het principe 'ik vermoed maar kan nog niet bewijzen' en tijdens de CG-fase op basis van 'het is meer waarschijnlijk dan niet'. Het hangt er vanaf hoe wezenlijk de redenen van de politie waren om de zaak niet te onderzoeken.'

---

[55] Tussen 1 april 2009 en 30 juni 2012 werden er in totaal twee Judicial Reviews ingesteld tegen een CG-beslissing van de UKBA, allebei in 2012 (uitkomst onbekend op moment van schrijven). Antwoord van Staatssecretaris van de Home Office op parlementaire vraag, Column 113W (7 januari 2013).

Tussen 1 april 2009 en 30 juni 2011 kregen 375 van de 669 personen die via een positieve RG-beslissing als een mogelijk slachtoffer van mensenhandel waren erkend een positieve CG-beslissing, en 141 een negatieve GG beslissing. De redenen hiervoor zijn onbekend. Acht personen hadden zich teruggetrokken en bij 102 was er nog geen definitieve beslissing genomen.[56]

Vreemdelingen die een positieve CG-beslissing hebben ontvangen en bereid zijn mee te werken aan een onderzoek naar de verdachte kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning van twaalf maanden ('Discretionary Leave', hierna: DL). De voorwaarden voor het verstrekken van de DL staan niet in wetgeving maar in de richtlijn die is opgesteld voor de Competent Authorities (Home Office, 2010, p. 35-36):

- Indien het slachtoffer bereid is om mee te werken aan een opsporingsonderzoek en een verblijf in het Verenigd Koninkrijk dat voor dat doel nodig wordt geacht. In dit geval is de verblijfsvergunning twaalf maanden geldig en verlengbaar ten behoeve en voor de duur van het onderzoek en de gerechtelijke procedure.

Ofwel

- Op basis van persoonlijke omstandigheden. Deze persoonlijke omstandigheden zijn niet wettelijk vastgelegd. De richtlijn (Home Office 2010, p. 36) noemt gezondheids- of familie omstandigheden als mogelijke gronden die kunnen worden overwogen om een DL toe te kennen. De duur van de verblijfsvergunning op deze grond verschilt van geval tot geval en is tussen de drie maanden tot maximaal drie jaar.

Daarnaast is de minister bevoegd een DL toe te kennen indien een slachtoffer van mensenhandel, net als andere vreemdelingen die slachtoffer zijn van een misdaad, rechtsmiddelen inzet om schadeloosstelling te eisen en het onredelijk zou zijn om van hen te verwachten die rechtszaak vanuit het buitenland te voeren (UKBA, 2012a, p. 5). Het is echter geen overheidsbeleid, maar een uitzondering, om slachtoffers op deze grond een verblijfsvergunning te verstekken (antwoord van Britse autoriteiten op een 'Freedom of Information Request' ATMG, 2010, p. 250). Er zijn geen data gevonden over het aantal verstrekte verblijfsvergunningen op deze grond aan slachtoffers van mensenhandel.

De DL staat niet open voor getuigen van mensenhandel die zelf geen slachtoffer zijn. Vreemdelingen die als getuige optreden in een strafproces of onderzoek, kunnen op basis van algemene immigratiewetgeving een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. Hun status als getuige dient te worden bevestigd door de CPS en de aanvraag ingediend door SOCA. De politie kan indien nodig dergelijke getuigen ook laten invliegen vanuit het land van herkomst voor een verklaring, of gebruikmaken van middelen als 'videoconferencing' (rechercheur SC&O9). Indien sprake is van een risico op vervolging in het thuisland kan er een verblijf op humanitaire gronden worden aangevraagd conform bestaande immigratiewetgeving.

Na medewerking

De richtlijn schrijft voor dat de politie de verblijfsaanvraag moet indienen bij de UKBA, waarbij ze aannemelijk moet maken dat het verblijf in het Verenigd Koninkrijk nodig is voor het politieonderzoek naar de verdachte (Home Office, 2010, p. 35). Het opsporingsonderzoek dient dus al te zijn opgestart, wil de aanvraag gehonoreerd kunnen worden. Dit leidt in de praktijk soms tot problemen omdat er niet altijd binnen de periode van 45 dagen met zekerheid vastgesteld kan worden dat de getuigenverklaring van de vreemdeling nodig is voor dat doel (ATMG, 2010, p. 57).

---

[56] *NRM Statistics* (april 2009-juni 2011), online beschikbaar op www.soca.gov.uk. De redenen voor negatieve beslissingen zijn niet geëxpliciteerd.

Uit de interviews komt ook naar voren dat de politie, ondanks de verleende medewerking van het slachtoffer aan een onderzoek, soms geen verblijfsvergunning aanvraagt omdat, gedurende de bedenktijd, blijkt dat het onderzoek niet tot vervolging leidt (vertegenwoordiger ngo3; vreemdelingenrechtadvocate) of dat de verdachte wordt vervolgd voor een ander misdrijf dan mensenhandel (vertegenwoordiger ngo1).
Hoewel de definitieve beslissing over het slachtofferschap los moet staan van het politieonderzoek komt het in de praktijk voor dat een slachtoffer een negatieve CG ontvangt met als reden dat de politie geen onderzoek naar de mensenhandelaar instelde of het onderzoek afsloot, bijvoorbeeld omdat er geen verdachte werd gevonden (Hooper & Thomson, 2011). Andersom blijkt uit de interviews dat de politie soms een verblijfsaanvraag doet in het licht van een politieonderzoek naar de verdachte, maar de UKBA de vreemdeling een negatieve RG- of CG-beslissing geeft. De gebrekkige samenwerking tussen de vreemdelingenrechtelijke en strafrechtelijke instanties wordt als oorzaak genoemd (vreemdelingenrechtadvocate). Er zijn echter verschillen tussen de korpsen. Zo heeft de recherche van politie Groot Londen een goede samenwerkingsrelatie opgebouwd met de UKBA (rechercheur SC&O9). Indien het (vermoedelijke) slachtoffer geen andere verblijfsaanvragen uit heeft staan kan de UKBA een bevel van uitwijzing verstrekken. Hiertegen kan men in beroep gaan en ondertussen een nieuwe verblijfsaanvraag indienen, bijvoorbeeld op grond van de vrees voor vervolging in het thuisland of als getuige in een gerechtelijk onderzoek (vertegenwoordiger Home Office).
De politie kan telkens een verlenging van de vergunning aanvragen (voor een niet wettelijk vastgestelde termijn) indien het onderzoek na twaalf maanden nog niet is afgerond en een voortgaand verblijf ten behoeve van het onderzoek of vervolgproces noodzakelijk wordt geacht (GRETA, 2012, p. 66). Indien het OM over gaat tot seponering van de zaak wordt de vergunning niet verlengd. Er wordt niet automatisch over gegaan op intrekking van een reeds verstrekte vergunning. Wel kan er in eerste instantie een kortere verblijfsvergunning van zes maanden worden afgegeven indien de politie verwacht dat het politieonderzoek binnen die termijn kan worden afgerond (vertegenwoordiger UKBA).

Voorzieningen
De tijdelijke verblijfsvergunning geeft slachtoffers toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen (uitkering en sociale woning) en sociale en juridische hulpverlening (Rice & Vadher, 2010; GRETA, 2012, p. 68).
Anders dan gedurende de bedenktijd is het Leger des Heils niet de aangewezen contractant voor de opvang en hulpverlening na afloop van de bedenktijd. Zodra slachtoffers een verblijfsvergunning hebben gekregen wordt van hen verwacht dat ze zelf hun weg vinden naar de reguliere hulpverlengingsstructuren, de arbeidsmarkt en (sociale) woningbouw. In de praktijk begeleiden de meeste opvangcentra slachtoffers gedurende deze overgangsfase (vertegenwoordiger ngo2).
In geval van een negatieve CG-beslissing eindigt in principe het recht op de reflectieperiode en daaraan gerelateerde voorzieningen. Indien de beslissing eerder wordt genomen dan na 45 dagen, mag de persoon in kwestie de periode nog wel vol maken omdat het vaak kwetsbare personen betreft (vertegenwoordiger Home Office).
Evenmin wordt hij of zij meteen uit de opvang gezet bij een negatieve beslissing als er nog geen alternatieve verblijfsoplossing is gevonden (GRETA, 2012, p. 49).

Geen medewerking en dan?
Slachtoffers die als zodanig zijn erkend maar niet kunnen of willen meewerken aan een onderzoek naar de verdachte kunnen een beroep doen op de discretionaire bevoegdheden van de UKBA om, conform algemene immigratiewet- en regelgeving,

een DL te verstrekken vanwege persoonlijke (familie of gezondheid) omstandigheden (Home Office, 2010, p. 36).[57] Ze kunnen om verlenging van de DL verzoeken indien deze persoonlijke omstandigheden die hen beletten het Verenigd Koninkrijk te verlaten blijven voortbestaan. Hierbij kan gedacht worden aan lopende medische of psychologische behandelingen die niet in het land van herkomst beschikbaar zijn of familieomstandigheden, zoals de zorg voor een kind of een huwelijk in het Verenigd Koninkrijk (Rice & Vadher, 2010, p. 8). Volgens ngo's en een vertegenwoordiger van de UKBA wordt er echter zelden een vergunning verstrekt op persoonlijke gronden.[58] Een vertegenwoordiger van de Home Office legt uit dat de regering van mening is dat slachtoffers uiteindelijk het meest gebaat zijn bij terugkeer naar hun land van herkomst, waar ze hun eigen netwerken hebben die hen kunnen opvangen en steunen.
In geval de Competent Authorities het waarschijnlijk achten dat het vermoedelijke slachtoffer daadwerkelijk een slachtoffer van mensenhandel is, maar niet in aanmerking komt voor een DL op één van de twee genoemde gronden, dan moet er alsnog een positieve CG-beslissing worden genomen (Home Office, 2010, p. 36). Deze status kan namelijk gevolgen hebben voor een mogelijke asielaanvraag op basis van een risico op vervolging of secundaire victimisatie bij terugkeer naar het land van herkomst (vreemdelingenrechtadvocate).[59] Er is geen beroep mogelijk tegen een afwijzing van het verzoek om een tijdelijke verblijfsvergunning van twaalf maanden.[60] Een vergunning van twaalf maanden of korter wordt niet gezien als een immigratiebeslissing en kan daarom niet worden aangevochten (vertegenwoordiger UKBA).[61]
Vreemdelingen die een negatieve CG-beslissing hebben ontvangen (en niet in aanmerking komen voor een verblijfsstatus op een andere grond) kunnen deelnemen aan één van de drie vrijwillige terugkeerprogramma naar hun land van herkomst. Dit geldt ook voor slachtoffer van mensenhandel die terug willen keren of die niet in aanmerking komen voor een DL. Sinds april 2011 worden de vrijwillige terugkeerprogramma's verzorgd door de ngo Refugee Action. De ngo ontving sindsdien 21 aanvragen van personen bij wie indicatoren van mensenhandel waren aangetroffen. Negen van hen keerden terug via een vrijwillig terugkeer programma naar hun land van herkomst (HM Government, 2012, p. 82). Het geringe aantal slachtoffers van mensenhandel dat het aanbod van vrijwillige terugkeer accepteert stuitte op zorgen van de Groep van Deskundigen inzake Acties tegen Mensenhandel die in 2011 een landenbezoek aflegde om de implementatie van het Warschau Verdrag te evalueren (GRETA, 2012, p. 8). Waar de zorgen precies op berusten is niet helder, wel wordt geconstateerd dat de bestaande terugkeerprogramma's niet specifiek gericht zijn op slachtoffers van mensenhandel en dat niet duidelijk is wat er wordt gedaan aan risico-assessment en ondersteuning ter voorkoming van revictimisatie. Voorts wordt

---

[57] De richtlijn waarin de voorwaarden en procedures zijn vastgelegd omtrent de DL (UKBA, 2012a, p. 5) spreekt van 'dwingende' ('compelling') persoonlijke omstandigheden.

[58] In 2011 werden 25 van de 262 verblijfsvergunningen verstrekt op persoonlijke gronden, zie paragraaf 2.2.6.

[59] Er bestaat jurisprudentie dat het risico van secundaire victimisaties of represailles in het land van herkomst voldoende grond voor asiel biedt als die staat onvoldoende garantie biedt voor bescherming. SB (PGS – Protection Regulations – Reg 6) Moldova vs Secretary of State for the Home Department, CG [2008] UKAIT 00002, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal/ Immigration Appellate Authority (26 november 2007).

[60] Volgens sectie 83, Nationaliteit, Immigratie en Asielwet (2002) heeft een persoon alleen recht om in beroep te gaan indien de periode van het betwiste verblijfsrecht de periode van één jaar overschrijdt.

[61] Hierover bestaat onenigheid. Volgens sommige advocaten zou men wel in beroep kunnen gaan tegen een afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning op persoonlijke gronden indien de vreemdeling via een positieve CG-beslissing als slachtoffer van mensenhandel werd erkend, op basis van een schending van artikel 4 en 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie Hooper & Thomson, 2011).

aangedrongen op een helder wettelijk en beleidskader voor de terugkeer van slachtoffers van mensenhandel.

2.2.4 Voortgezet verblijf

Slachtoffers die zes jaar in het Verenigd Koninkrijk verblijven op basis van (verlengingen van) het tijdelijke verblijfsrecht dat zij hebben gekregen op basis van hun medewerking aan het strafproces of op basis van persoonlijke omstandigheden kunnen een verblijfsvergunning van onbepaalde duur aanvragen ('Indefinite Leave to Remain', IDL) of permanent verblijf ('settlement') (vertegenwoordiger Home Office). Dit verblijfsdocument wordt automatisch verlengd maar kan worden ingetrokken indien er achteraf blijkt dat er fraude is gepleegd, de persoon voor meer dan twee jaar buiten het Verenigd Koninkrijk verblijft, of vervolgd is voor bepaalde misdaden.[62]
Een verblijfsaanvraag voor een IDL is, net als een verlengingsaanvraag van de tijdelijke DL, onderhevig aan een 'active review' door de UKBA (UKBA, 2012b). De UKBA zal daarbij kijken of, op basis van bestaande informatie, de informatie op het aanvraagformulier en van rapporten over het land van herkomst, de persoon in aanmerking komt voor een verblijf van onbepaalde tijd (UKBA, 2012b). Er mag geen conflict zijn met het algemeen belang op gronden van 'eigenschap, gedrag en/of lidmaatschap' ('character, conduct or/and associations') (bijvoorbeeld in geval van bedreiging voor openbare veiligheid, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige criminaliteit of andere 'activiteiten waardoor verblijf niet strookt met het algemeen belang', zoals het gebruik van valse documenten in een verblijfsaanvraag) of met de algemene weigeringsgronden (bijvoorbeeld openbare veiligheid) (UKBA, 2010, p. 44).
Sinds de invoering van nieuwe immigratieregelgeving op 9 juli 2012 is het verplicht een talencursus te volgen en een integratietest te doen alvorens de verblijfsaanvraag voor onbepaalde duur kan worden goedgekeurd. Slachtoffers van mensenhandel die zes jaar in het Verenigd Koninkrijk zijn op grond van de tijdelijke verblijfsvergunning zijn hiervan vrijgesteld.[63]
Slachtoffers die niet in aanmerking komen voor een IDL kunnen, voordat hun DL ten einde komt, een asielaanvraag doen dan wel een verblijf aanvragen op basis van humanitaire beschermingsgronden. Beide verblijfstitels zijn vijf jaar geldig en worden automatisch verlengd. Ook staat het hen vrij om verblijf op basis van gezinshereniging aan te vragen.

2.2.5 Asiel en slachtofferregeling

In het Verenigd Koninkrijk loopt een eventuele asielprocedure gelijktijdig met de identificatie procedure van slachtoffers, die voor derdelanders beide binnen de UKBA plaatsvinden. Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office heeft 80% van de personen die zijn doorverwezen binnen het NRM een asielaanvraag lopen, hetzij voorafgaand, gelijktijdig of na de aanvraag van een DL (vertegenwoordiger Home Office). Indien het mensenhandelaspect tijdens een asielaanvraag ter sprake komt moet de UKBA medewerker als First Responder de zaak doorverwijzen naar de medewerker die als CA binnen de UKBA optreedt. Indien deze aanwijzingen heeft dat de asielzoeker een mogelijk slachtoffer van mensenhandel is wordt de bedenk-

---

[62] www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/outcomes/successfulapplications/leavetoremain/, geraadpleegd op 6 januari 2013).

[63] www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/settlement/knowledge-language-life/, geraadpleegd op 5 december 2012).

tijd toegekend. Na een tweede positieve CG-beslissing wordt er gekeken of het slachtoffer in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning (vertegenwoordiger UKBA).
Alle aanvragen voor verblijf dienen eerst op de asielgrond te worden beoordeeld. Indien de persoon in kwestie niet in aanmerking komt voor asiel, wordt er gekeken of er een gegronde vrees voor vervolging is op andere gronden dan die in het vluchtelingenverdrag[64] en hij of zij daarmee in aanmerking komt voor het verblijfsrecht op humanitaire beschermingsgronden. Ten slotte wordt er gekeken of de vreemdeling in aanmerking komt voor een DL op basis van de medewerkingsvereiste of op basis van persoonlijke omstandigheden. In geval het slachtoffer in aanmerking komt voor zowel een DL als voor asiel, geldt de meest genereuze verblijfstitel (Home Office 2010, p. 14).
De asielaanvraag kan door dezelfde UKBA medewerker worden behandeld als degene die het slachtofferschap vaststelt (ATMG, 2010, p. 28). Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office bestaat hierover geen beleid en is dit een operationele kwestie die te maken heeft met de beschikbare capaciteit binnen de UKBA. Hij legt uit: 'Indien zij [UKBA] van mening zijn dat het 't beste werkt als dezelfde persoon die beschikt over informatie in de asielaanvraag ook de mensenhandel claim in behandeling heeft, die vaak in hetzelfde [asiel]interview ter sprake komt, dan zijn wij van mening dat het legitiem is'. Dit wordt betwist door betrokkenen in het veld, die nadelige effecten zien van deze praktijk voor de rechtspositie van mogelijke slachtoffers (zie paragraaf 2.4.3).

2.2.6 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen

Tussen 1 april 2009 en 27 oktober 2011 werd er een vorm van tijdelijk verblijfsrecht verstrekt aan 262 van de 373 niet-EER onderdanen die door de CA's definitief als slachtoffer van mensenhandel waren erkend (70%).[65] De gronden waarop de overige 110 verblijfsaanvragen werden geweigerd zijn onbekend.
Tussen 1 januari 2012 en 30 juni 2012, de laatst beschikbare cijfers, kregen 128 slachtoffers van mensenhandel een vorm van tijdelijk verblijfsrecht. Hieronder vallen zowel slachtoffers die een DL ontvingen op basis van medewerking of op basis van persoonlijke omstandigheden, als slachtoffers die asiel of subsidiaire beschermingsstatus kregen toegekend. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal verlengingen van verleende DL of IDL vergunningen, evenmin over het aantal afgewezen verblijfsaanvragen (vertegenwoordiger Home Office).

2.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling

2.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik

Geen van de geïnterviewden kent onderzoek of data over de mate waarin er oneigenlijk gebruikgemaakt wordt van de slachtofferregeling. Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office zijn er weliswaar verblijfsvergunningen ingetrokken

---

[64] Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (28 juli 1951).

[65] Van hen kregen er 68 een DL van twaalf maanden op basis van hun medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandelaar en 25 een DL oplopend tot drie jaar op basis van persoonlijke omstandigheden. Verder kregen 96 slachtoffers politiek asiel en tien een subsidiaire beschermingsstatus. Daarnaast kregen vijf slachtoffers om uiteenlopende redenen een permanent verblijfsrecht aangeboden, en werd de verblijfsvergunning die zes slachtoffers van uitbuiting in de huishoudelijke sector aanvankelijk hadden ontvangen als huishoudkracht, met twaalf maanden verlengd (GRETA, 2012, p. 66).

vanwege mogelijke valse verklaringen, maar wordt dit niet centraal geregistreerd en zijn er geen cijfers beschikbaar.
Hoewel oneigenlijk gebruik niet wordt uitgesloten, zijn alle geïnterviewden van mening dat oneigenlijk gebruik van deze specifieke regeling 'geen groot probleem' is. Slechts een enkele keer zijn er twijfels, bijvoorbeeld over de geclaimde leeftijd van een jongvolwassene die zich voordoet als kindslachtoffer (die na hun achttiende levensjaar in principe het recht op verblijf verliezen). Een voormalig rechercheur van Schotland Yard schat dat er bij ongeveer 5% van alle zaken die hij behandelt sprake was van vermoedens van valse aangiften door vreemdelingen die daarmee probeerden verblijf te krijgen in het Verenigd Koninkrijk. Een rechercheur van de SC&O9 afdeling van de politie London schat dat van de 130 zaken die hij per jaar onderzoekt er bij 20 tot 25 zaken sprake is van vermoedens van een oneigenlijk beroep op de regeling middels aangifte (14%-19%). Een vertegenwoordiger van een ngo die slachtoffers van seksuele exploitatie opvangt spreekt van één of twee zaken in de afgelopen tien jaar waarbij ze vermoedde dat er sprake was van oneigenlijk gebruik. Maar zelfs toen bleef het onduidelijk of dat ook daadwerkelijk het geval was. Indien er al sprake is van misbruik van verblijfsregelingen, wordt vermoed dat dit zich eerder zal afspelen in de asielprocedure want, zo redeneren enkele geïnterviewden, asiel is gemakkelijker te krijgen dan de DL voor slachtoffers van mensenhandel en bovendien aantrekkelijker omdat het vijf in plaats van één jaar verblijfsrecht geeft (vreemdelingenrechtadvocate). De Britse slachtofferregeling is naar hun mening bovendien zo discretionair dat het niet opportuun is om een verhaal te fingeren (vertegenwoordiger ngo1).
Volgens een vertegenwoordiger van de UKBA komen vermoedens van mogelijk oneigenlijk gebruik soms aan het licht tijdens het onderzoek naar het slachtofferschap dat tijdens de bedenktijd wordt uitgevoerd om tot een CG-beslissing te komen. Aangezien de bewijslast laagdrempelig behoort te zijn is er een kans dat er vreemdelingen in de bedenktijd terecht zijn gekomen die zich hebben voorgedaan als slachtoffer van mensenhandel om daarmee aanspraak te maken op verblijf en daarbij behorende voorzieningen. Deze vermoedens zijn gebaseerd op 1) tegenstrijdigheden in de verklaring van de persoon zelf of 2) tegenstrijdigheden tussen de verklaringen van de vreemdeling enerzijds en de getuigen anderzijds, zoals politie of hulpverlening. Indien er niet kan worden vastgesteld dat iemand naar alle waarschijnlijkheid een slachtoffer is, wordt er een negatieve CG-beslissing genomen (vertegenwoordiger UKBA).
Navraag bij de Home Office wijst uit dat er geen nadere data beschikbaar zijn over het aantal negatieve besluiten op grond van vermoedens van oneigenlijk gebruik. Op basis van een studie naar dergelijke negatieve CG-beslissingen blijkt dat een derde afgewezen werd op basis van twijfels aan de geloofwaardigheid van het geclaimde slachtofferschap.[66] Twee andere redenen voor een negatieve CG-beslissing zijn: a) de persoon was weliswaar slachtoffer van uitbuiting, maar voldeed niet aan de definitie van mensenhandel (20%), b) de persoon was weliswaar slachtoffer van mensenhandel, maar de uitbuiting vond lang geleden plaats (30%) (zie paragraaf 2.2.2 'historische claims'). Bij de resterende 20% was er sprake van een combinatie van een historische claim en een gebrek aan geloofwaardigheid.
Naast tegenstrijdigheden wordt een opeenstapeling van vreemdelingrechtelijke procedures als indicatie gezien van mogelijk oneigenlijk gebruik. Zo legt de vertegenwoordiger van de UKBA uit dat er soms een vreemdeling is doorverwezen die eerder tevergeefs in beroep ging tegen een afwijzing van een asielaanvraag, omdat de

[66] Er dient enige voorzichtigheid te worden betracht met de cijfers uit deze studie, aangezien het over een erg kleine en niet representatieve steekproef gaat van twintig negatieve CG-beslissingen door de UKBA in Schotland/Noord Ierland (data verkregen van Home Office).

rechter zijn of haar verhaal niet geloofwaardig achtte. De negatieve evaluatie van zowel de rechter als de UKBA wordt als bewijs gezien dat er sprake is van een mogelijk vals verhaal. 'Maar', zegt ze, 'natuurlijk doen de CA's nog steeds zelf onderzoek. Zo kunnen ze met een hulpverleningsinstantie of een ander spreken die betrokken is bij het slachtoffer om na te gaan of de persoon al dan niet geloofwaardig is.'
Volgens een voormalig rechercheur mensenhandel ziet de UKBA een opeenstapeling van identieke verhalen door vermeende slachtoffers ook als aanwijzing van mogelijk oneigenlijke aanvragen (rechercheur Schotland Yard).
Ook een opeenstapeling van aangiftes van mensenhandel bij verschillende politiediensten kan aanleiding zijn om nader onderzoek naar het geclaimde slachtofferschap te doen. Een rechercheur van de SC&O9 afdeling van de politie Londen geeft een voorbeeld van een vrouw afkomstig uit Nigeria die tot drie keer toe aangifte deed voor mensenhandel, eerst in Engeland, daarna in Schotland en ten slotte in Ierland. Toen haar verklaring werd nagegaan bleek onder andere dat het adres waar ze zou zijn uitgebuit niet bestond. Hij zegt: 'Mij lijkt het dat dit om een asielzaak ging in plaats van een zaak mensenhandel. Ze [de vreemdeling] betoogde slachtoffer te zijn van mensenhandel, uiteraard omdat ze dan bepaalde toelages krijgt en in het land kan blijven en haar verblijf verlengd wordt en ze uiteindelijk genaturaliseerd wordt in het Verenigd Koninkrijk. Maar toen we haar verhaal nagingen, stap voor stap, klopte het gewoon niet. Door middel van de controles die we deden bleek dat haar verhaal niet consistent was, niet betrouwbaar, en niet geloofwaardig' (rechercheur SC&O9).
Ten slotte kunnen aanwijzingen van derden aanleiding zijn om nader onderzoek te doen naar de geclaimde slachtofferstatus, bijvoorbeeld van ngo's of politie die een slachtoffer weliswaar doorsturen maar op het verwijsformulier kunnen aangeven dat zij twijfels hebben over de geloofwaardigheid van het verhaal (vertegenwoordiger ngo1).
Geen van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de ngo's heeft de indruk dat er een probleem is wat betreft oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en bijbehorende voorzieningen. Een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie zegt eveneens: 'We sluiten het niet volledig uit, maar we zouden verwachten dat het Leger des Heils of een andere deelcontractant het wel onder onze aandacht zou brengen als het een grote zorg of ontluikende trend zou zijn.' Een vertegenwoordiger van het Leger des Heils bevestigt in een email aan het WODC dat er in het veld geen zorgen zijn over misbruik.

2.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik

Zowel First Responders als de CA's spelen een rol bij het opsporen van oneigenlijk gebruik. Bij de behandeling van een doorverwijzing binnen het NRM ligt de bewijslast om aannemelijk te maken dat hij of zij een slachtoffer van mensenhandel is bij de vreemdeling en/of de First Responder die hem of haar doorverwijst. De First Responder kan op het verwijsformulier aangeven dat zij vermoedens heeft van oneigenlijk gebruik. Het is aan de CA's wat zij met die informatie doen (rechercheur SC&O9). In de richtlijn aan de CA's staat geschreven dat zij zich bij een beoordeling van een vermeend slachtofferschap moeten baseren op de 'geloofwaardigheid van de materiële feiten over gebeurtenissen in het heden en verleden'. Deze feiten moeten 'serieus' en 'significant van aard' zijn (Home Office, 2010, p. 21); ze kunnen komen uit een politieonderzoek, een medisch rapport, of van een hulpverlener. De CA's moet dergelijke informatie proactief inwinnen om tot een beslissing te komen (Home Office, 2010, p. 23). Bij twijfel kunnen de CA's een interview met het slachtoffer afnemen, ook binnen de reflectieperiode.

Zodra er gedurende de bedenktijd oneigenlijk gebruik wordt vastgesteld moeten de CA's onmiddelijk een negatieve CG-beslissing afgeven en de bedenktijd inperken (Home Office, 2010, p. 20). Dit kan in geval er 'betrouwbare, objectieve informatie' is dat iemand zich de slachtofferstatus valselijk toe-eigende Home Office, 2010, p. 32). In dat geval ligt de bewijslast bij de CA's die aannemelijk moeten maken dat het hier om oneigenlijk gebruik ging. Noch de vertegenwoordiger van de UKBA noch het vertegenwoordiger van de Home Office is bekend met een geval waarin de bedenktijd vanwege deze reden werd afgebroken.
Het vaststellen van een oneigenlijk beroep op of gebruik van de verblijfsregeling blijft 'een uitdaging voor de CA's' (vertegenwoordiger Home Office). In de richtlijn voor de CA's wordt het dilemma erkend dat slachtoffers vanwege andere redenen dan misbruik onvolledig of inconsistent kunnen zijn. Er staat geschreven (Home Office, 2010, p. 21):

> 'Vanwege het karakter van mensenhandel en de trauma's die ermee gepaard kunnen gaan dient de beslisser voorzichtigheid te betrachten in het diskwalificeren van iemand als mogelijk slachtoffer vanwege een gebrek aan medewerking of een aanvankelijke tegenzin om alle feiten van hun zaak te delen. Bovendien, in sommige zaken kunnen slachtoffers zich als gevolg van trauma's niet alle concrete data en feiten herinneren en soms kan hun aanvankelijke verhaal hun latere verklaring tegenspreken. Dit is vaak het gevolg van traumatische ervaringen. Echter, de noodzaak om voorzichtigheid te betrachten ondermijnt niet de noodzaak om alle informatie kritisch en objectief te beoordelen. Dit heeft betrekking op de beoordeling van de geloofwaardigheid van de zaak.'

Mogelijke verzachtende omstandigheden waar de CA's rekening mee dienen te houden zijn: mentale, psychologische of emotionele trauma's, het onvermogen om zich uit te kunnen drukken, wantrouwen jegens autoriteiten, schaamtegevoelens en pijnlijke herinneringen van met name seksuele aard. Hiervoor kan worden geleund op informatie van derden, zoals een medisch rapport van bij voorkeur een gekwalificeerd arts (Home Office, 2010, p. 21-22).
Geïnterviewden wijzen op het dilemma dat er soms weliswaar indicaties van oneigenlijk gebruik zijn maar het slachtofferschap niet valt uit te sluiten. Zo is het voorgekomen dat vreemdelingen een gefingeerd verhaal vertellen in opdracht van een mensenhandelaar, opdat ze een verblijfsvergunning krijgen waarna ze kunnen worden uitgebuit. In dat geval maakt de mensenhandelaar misbruik van de verblijfsregeling en de kwetsbare positie van vreemdelingen (vreemdelingenrecht-advocate). Nigerianen vertellen soms een verhaal dat vrijwel identiek is aan dat van anderen, omdat dit hen is ingefluisterd door de mensenhandelaar die hen met *voodoo* en *juju* praktijken onder druk zetten. Zij komen daardoor niet geloofwaardig over en lopen een grote kans op een negatieve beslissing van de CA's, terwijl hun slachtofferschap niet valt uit te sluiten (voormalig rechercheur van Schotland Yard).

2.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke nadelige effecten

2.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik

Filters in de procedure: RG-/CG-beslissingen
Eén van de genoemde maatregelen om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel tegen te gaan is de tweestapsprocedure om het slachtofferschap vast te stellen: de eerste keer voorafgaand aan de bedenktijd

op basis van 'reasonable grounds' (RG) en de tweede keer op basis van 'conclusive grounds' (CG). Na een positieve CG-beslissing volgt niet automatisch de toekenning van de tijdelijke verblijfsvergunning, maar een derde toetsingsmoment door de UKBA waarin wordt gekeken of de persoon in kwestie aan de voorwaarden voldoet die verbonden zijn aan de DL. Bij een verlengingsaanvraag van de DL of een aanvraag voor een IDL vindt er opnieuw een 'active review' plaats door de UKBA (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 Schematisch overzicht toetsingsmomenten verblijfsregeling Verenigd Koninkrijk

Filter/ Toetsingsmoment	Fase	Betrokken actoren
Filter 1	RG-beslissing en toekenning bedenktijd	CA's. Verplicht om informatie van derden in te winnen
Filter 2	CG-beslissing	CA's. Verplicht om informatie van derden in te winnen.
Filter 3	Afgifte/intrekking tijdelijke verblijfsvergunning (DL)	UKBA, op verzoek van politie in kader van gerechtelijk onderzoek, of op basis van persoonlijke omstandigheden
Filter 4	Verlenging tijdelijke verblijfsvergunning (DL) (eventueel meerdere keren)	UKBA, op verzoek van politie of Openbaar Ministerie in het kader van onderzoek/procedure
Filter 5	Afgifte verblijfsvergunning van onbepaalde duur (IDL)	UKBA, na 'active review'

Om tot de CG-beslissing te komen wordt er tijdens de bedenktijd aanvullend onderzoek gedaan naar de geclaimde slachtoffer status, waarbij informatie van derden en soms het slachtoffer zelf wordt ingewonnen. In de richtlijn aan de CA's staat geschreven dat de geloofwaardigheid van het vermeende slachtoffer in het geding kan raken als de feiten uit het relaas niet met elkaar overeenstemmen. Ook indien het vermeende slachtoffer niet in staat is kernelementen van de zaak op een enigszins consistente manier te vertellen kunnen de CA's negatief beslissen (Home Office, 2010, p. 21-22). De tweede CG-beslissing dient daarmee een tweeledig doel. Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office is de CG-beslissing in het leven geroepen om enerzijds oneigenlijke claims van slachtofferschap eruit te filteren en anderzijds te beoordelen of iemand een slachtoffer van mensenhandel is die als rechten kan ontlenen aan het Warschau Verdrag, waaronder het recht op tijdelijk verblijf. Volgens een vertegenwoordiger van de UKBA is de CG-beslissing een effectieve manier om oneigenlijk gebruik te onderscheppen.

Immigratiedienst verantwoordelijk voor identificatie

Een tweede preventieve maatregel om oneigenlijk gebruik te voorkomen is het inrichten van de UKBA als CA die het slachtofferschap van derdelanders mag vaststellen. Een vertegenwoordiger van de Home Office legt uit waarom er destijds voor werd gekozen om, naast het UKHTC, deze bevoegdheid aan de immigratiedienst te geven en niet aan andere instanties als ngo's, politie, justitie, et cetera:

> 'We ervaren dat de mogelijke stimulans voor mensen om zich voor te doen als slachtoffer van mensenhandel zonder het te zijn - en terwijl ze weten dat ze het niet zijn - niet echt bestaat als het om EU-burgers gaat, want zij kunnen vanwege het EU-recht in het Verenigd Koninkrijk blijven. Dus deze stimulans kan er eigenlijk alleen zijn voor niet-EU-onderdanen. Daarom vonden we dat zaken van niet-

> EU-onderdanen behandeld moesten worden door personeel dat bekend is met de migratie context. [Dat wil zeggen] dat als de CA's een beslissing nemen over het geclaimde slachtofferschap zij zich bewust zijn van de context dat er individuen zijn die andere motieven hebben [voor het aanwenden van de claim] dan het zoeken van bescherming tegen mensenhandel.'

Professionalisering van betrokken actoren
Een derde maatregel die genoemd wordt is dat zowel First Responders als CA's training krijgen in het identificeren van (daadwerkelijke) slachtoffers van mensenhandel. De UKBA heeft een online trainingspakket ontwikkeld voor grenspersoneel, medewerkers in de asielprocedure, centra voor vreemdelingenbewaring en eigen personeel dat bevoegd is het slachtofferschap vast te stellen. In de training van het eigen personeel wordt ook aandacht besteed aan mogelijke valse claims van slachtofferschap (vertegenwoordiger UKBA). Ook het UKHTC biedt dergelijke trainingen aan politie, justitie, hulpverlenende instanties, beleidsmakers en eigen personeel. Het heeft een detectiecursus mede-ontwikkeld die nu in de basisopleiding voor nieuwe politieagenten en in gespecialiseerde opleidingsprogramma's is geïntegreerd (GRETA, 2012, p. 33-34, 50). De politie in Engeland en Wales kent daarnaast voor eerstelijnsagenten een online training pakket over mensenhandel, dat op het moment van onderhavig onderzoek ook in Schotland wordt ontwikkeld. Deze training is facultatief (HM Government, 2012, p. 40). Het is onduidelijk in hoeverre hierin specifieke aandacht wordt besteed aan het herkennen en bestrijden van oneigenlijk gebruik.
Om een vals mensenhandelverhaal van een echt verhaal te onderscheiden, wijst de rechercheur van de SC&O9 afdeling van de politiezone Groot Londen ook op het belang van de gehanteerde interviewtechnieken. Als een slachtoffer aangifte doet of een verklaring aflegt wordt volgens de rechercheur in het interview elk detail van het verhaal achterhaald en getest om zowel de authenticiteit van de claim van het mogelijke slachtoffer vast te stellen als om zo veel mogelijk informatie over de mogelijke dader te achterhalen. Hij zegt hierover: 'We zijn ons natuurlijk bewust dat niet-EU-onderdanen immigratie issues hebben, dus we zijn er alert op dat we niet worden gebruikt om hun visa-aanvraag te faciliteren.'

Samenwerking en kennisdeling
Een vierde punt dat wordt genoemd als een middel om oneigenlijk gebruik tegen te gaan is de samenwerking en kennisdeling tussen de verschillende instanties die in aanraking komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Deze samenwerking manifesteert zich met name gedurende de bedenktijd, waarin de CA's aanvullend onderzoek doen om tot een CG-beslissing te komen. Zowel de vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie als de vertegenwoordigers van de Home Office wijzen op de informatie-uitwisseling over het vermeende slachtoffer tussen de verschillende betrokkenen in deze procedure als een maatregel tegen oneigenlijke verblijfsaanvragen. Een vertegenwoordiger van de UKBA onderschrijft dit en zegt:

> 'Uiteraard checken de Competent Authorities [de claim] nog steeds. Dus ze kunnen met de sociale dienst spreken of met wie dan ook die met mogelijke slachtoffers in aanraking is gekomen om er achter te komen of deze geloofwaardig zijn of niet. Want als je informatie hebt die erop wijst dat ze dat niet zijn dan kunnen ze uiteraard op die grond worden geweigerd.'

De vertegenwoordiger van de UKBA noemt de samenwerking met de politie cruciaal om oneigenlijke verblijfsaanvragen te onderscheppen. Aangezien een politieonderzoek al moet lopen voordat er een verblijfsvergunning kan worden aangevraagd

op basis van het medewerkingsprincipe, beschikt de politie vaak al over relevante informatie die van belang is voor de toekenning van de vergunning. De rechercheur van de SC&O9 afdeling van de politiezone Groot Londen benadrukt eveneens de kennisdeling, samenwerking en een adequate registratie van gegevens over de persoon in gedeelde databases als maatregel om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Hij vult aan dat eventuele twijfels over het slachtofferschap worden gedeeld met de CA's die hun beslissing mede daarop kunnen baseren:

> 'Normaliter lukt het ons al voordat we daar zijn [vervolgen van valse aangiften] om door middel van ander opsporingswerk er achter te komen dat het geen slachtoffers van mensenhandel zijn, en [vertellen dat] wij daarom niet overgaan tot vervolging. Dus we informeren de UKBA dat er geen politieonderzoek meer plaatsvindt en dan is het aan hen om te beslissen of ze hen nog de status [van slachtoffer] geven. (…) We zouden het hen vertellen wanneer het verhaal onbetrouwbaar is en niet klopt met de checks die wij hebben gedaan.'

Sancties
Ten slotte is er een mogelijkheid om een persoon te vervolgen die misleidende informatie aan de immigratiedienst heeft verstrekt met als doel een verblijfsvergunning te krijgen (UKBA, 2012a, p. 10). Sinds 2000 is het 'door middel van misleiding verkrijgen' van een verblijfsvergunning strafbaar gesteld met ofwel een boete die het wettelijk maximum niet overschrijft ofwel een gevangenisstraf van maximaal twee jaar.[67] Ook het geven van een valse verklaring aan de immigratiedienst of een andere instantie tijdens een verblijfsrechtelijke procedure is strafbaar met een boete en/of een gevangenisstraf van maximaal zes maanden.[68] Zodra er wordt overgegaan op vervolging, krijgt de persoon een bevel tot uitwijzing en vervalt het verblijfsrecht, tenzij er nog een verblijfsaanvraag op andere gronden loopt (Home Office, 2010, p. 32).[69] Gedurende de behandeling van een dergelijke aanvraag is de vreemdeling beschermd tegen uitwijzing.
De overtreding geldt voor misbruik van elke vorm van verblijfsrecht. Geen van de geïnterviewde personen is bekend met een geval waarin iemand vervolgd is omdat hij of zij fingeerde slachtoffer van mensenhandel te zijn om daarmee verblijfsrecht te krijgen.

2.4.2 Effectiviteit van de maatregelen

Er zijn geen evaluatiestudies over de effectiviteit van de genoemde maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Vertegenwoordigers van verschillende ministeries en de immigratiedienst zien het gegeven dat er zo weinig indicaties zijn van oneigenlijk gebruik echter als een aanwijzing dat het huidige systeem met de tweestapsprocedure voldoende effectief is om dit tegen te gaan. Een vertegenwoordiger van de Home Office:

> 'We hebben natuurlijk geen evaluatie achteraf gedaan van de CG-beslissingen – in de zin of deze wel positieve beslissingen hadden moeten zijn – maar ik denk dat we op basis van het aantal negatieve beslissingen op zowel RG- als CG-niveau kunnen concluderen dat het systeem mogelijk oneigenlijk gebruik kan onderscheppen. Dit betekent niet dat elke negatieve beslissing een oneigenlijke verwijzing betrof, want zoals gezegd zijn daarvoor meerdere redenen denkbaar.

---

67 Immigration Act 1971, art. 24(a).

68 Immigration Act 1971, art. 26(c).

69 Immigration and Asylum Act 1999 (13 november 1999), art. 10, 1(b) en 8.

Het kan zijn dat de claim historisch was of dat de persoon dacht een slachtoffer van mensenhandel te zijn maar niet onder de definitie viel. Maar het zou ook diegenen onderscheppen die een mensenhandelverhaal hebben bedacht.'

De vertegenwoordiger van de UKBA is het hier mee eens en zegt:

> 'In mijn optiek is het een vrij goede procedure. Ik denk dat het belangrijk is dat zodra je denkt dat er een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing is dat iemand een mogelijk slachtoffer van mensenhandel is, je de 45 dagen [bedenktijd] geeft. Ik heb het gevoel dat we over het algemeen gedurende die periode voldoende informatie verzamelen en de juiste informatie om tot een weloverwogen CG-beslissing te komen. Als iemand niet de waarheid vertelt of als iemand weliswaar verhandeld werd maar niet meer voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor het recht op bescherming onder de Conventie [Warschau Verdrag], dan ben ik van mening dat dit tijdens de CG-fase wordt ondervangen. Andersom denk ik dat de Competent Authorities genoeg training hebben gehad om daadwerkelijke slachtoffers te herkennen.'

Ook de vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie noemt de RG- en CG-beslissing als een effectief middel om personen eruit te filteren die niet in aanmerking komen voor het recht op bescherming en verblijf dat voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel is bedoeld. Een medewerkster van ngo1 is eveneens van mening dat het huidige systeem genoeg voorzieningen kent om mogelijk oneigenlijk gebruik effectief aan te pakken, waaronder het afbreken van de bedenktijd bij vermoedens van misbruik. Het gegeven dat er zo weinig concrete voorbeelden bekend zijn wordt als bewijs gezien dat het systeem effectief is.

2.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen

Slachtoffers uit derde landen onvoldoende geïdentificeerd
Hoewel er geen evaluatiestudies zijn over mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen, maken hulpverleners, politie en advocaten zich zorgen over het relatief lage aantal vreemdelingen uit derde landen dat als slachtoffer van mensenhandel wordt erkend door de UKBA. Volgens sommige geïnterviewden worden er ook daadwerkelijke slachtoffers met de toetsingsmomenten weggefilterd en moet dit probleem eerst worden ondervangen eer er over maatregelen tegen oneigenlijk gebruik kan worden gesproken. Zo zegt een voormalig rechercheur van Schotland Yard: 'Meer echte slachtoffers worden niet geïdentificeerd dan andersom.' In de woorden van een vreemdelingenrechtadvocate: 'We zijn nog niet in de fase dat het systeem daadwerkelijk het juiste aantal slachtoffers van mensenhandel identificeert. Daarom is de nadruk op oneigenlijk gebruik compleet voorbarig.' Cijfers laten zien dat er een groot verschil is tussen het aantal vreemdelingen uit EU-landen en het aantal derdelanders dat een positieve RG- en CG-beslissing krijgt. Tussen 2009 en 2011 kreeg 60% van de doorverwezen personen een positieve RG-beslissing en 33% een positieve CG-beslissing. Het percentage personen met een positieve CG-beslissing verschilde per nationaliteit: 86% van de Engelse staatsburgers, 71% van andere EU-/EEG-onderdanen, en slechts 21% van de derdelanders werd definitief als slachtoffer van mensenhandel erkend die aanspraak kon maken op de slachtofferregeling (GRETA, 2012, p. 50).[70] Er zijn geen data gevonden over

[70] Er dient enige voorzichtigheid met deze cijfers te worden betracht, omdat een deel van de zaken op dat moment nog in behandeling was. Het aantal derdelanders dat alsnog als slachtoffer werd geïdentificeerd kan daardoor

de gronden voor de negatieve RG- of CG-beslissingen voor derdelanders. Evenmin bestaan er gegevens over het aantal slachtoffers dat onterecht niet als zodanig werd geïdentificeerd, omdat er geen beroep mogelijk is tegen een negatieve RG- of CG-beslissing (met uitzondering van een Judicial Review) of tegen een afgewezen verblijfsaanvraag voor een DL van twaalf maanden of korter.
De discrepantie duidt niet per definitie op discriminatie of vooroordelen jegens derdelanders door de UKBA. Een evaluatiestudie door de NRM Oversight Group van februari 2012 kon geen structurele vooroordelen op basis van nationaliteit vinden in de beslissingsprocedure (HM Government, 2012, p. 88). Ngo's en de Groep van Deskundigen inzake Acties tegen Mensenhandel (GRETA) spreken desalniettemin hun zorgen uit over het geringe aantal vermoedelijke slachtoffers uit derde landen, veelal asielzoekers, met een positieve RG- en CG-beslissing (GRETA, 2012, p. 52; ATMG, 2010, p. 33). GRETA ziet een mogelijk gevaar wanneer, in tegenstrijd met artikel 10 van het Warschau Verdrag, er geen derden bij de identificatieprocedure betrokken zijn als het mogelijke slachtoffer tijdens de asielprocedure wordt aangetroffen en binnen de UKBA wordt doorverwezen (GRETA, 2012, p. 51).
De indruk bestaat dat de UKBA als immigratiedienst wordt gekenmerkt door een cultuur van wantrouwen ('culture of disbelief'), die de identificatie van slachtoffers uit derde landen in de weg staat (Stepnitz, 2012, p. 111). Zo zegt een voormalig rechercheur mensenhandel van Schotland Yard: 'Over het algemeen vind ik dat de meeste grenscontrole interviews, vooral die door de UKBA, als volgt gaan: 'Ik geloof je niet, jij moet mij maar bewijzen dat je een slachtoffer bent. En zelfs dan geloof ik je nog niet.' Zij [de UKBA] houden er onvoldoende rekening mee dat het slachtoffer aan omstandigheden wordt onderwerpen die hen dwingen een vals verhaal te vertellen.'
Uit een onderzoek van de ngo Asylum Aid (2011) blijkt dat een hoog aantal asielaanvragen van buitenlandse vrouwen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, gender-gerelateerd geweld en andere misdaden onterecht door de UKBA wordt afgewezen, vooral in vergelijking met mannelijke asielzoekers (Stepnitz, 2012, p. 106, 114-115).[71] Van de 45 onderzochte asielaanvragen tussen 2007 en 2010, werd 87% in eerste instantie afgewezen, onder andere vanwege een wantrouwen jegens de geloofwaardigheid van het slachtoffer. In de helft van de zaken die in hoger beroep werden betwist besloot de rechter dat de UKBA onrechtmatig had gehandeld jegens het slachtoffer (Asylum Aid, 2011, p. 5).
Vanwege haar dubbele bevoegdheid als immigratiedienst en als Bevoegde Autoriteit zou de UKBA asielcriteria hanteren om het slachtofferschap te beoordelen. Uit een kleine studie naar de afwijzingsgronden van een gering aantal negatieve beslissingen blijkt bijvoorbeeld dat de afwezigheid van het risico van vervolging in het herkomstland als reden wordt opgevoerd waarom een vreemdeling niet als slachtoffer wordt beschouwd die rechten kan ontlenen aan de regeling. Hierdoor intervenieert de asielprocedure met de identificatie procedure voor slachtoffers van mensenhandel (ATMG, 2012, p. 40-45). Een vertegenwoordiger van ngo 1 legt uit:

> 'In het algemeen hebben wij er problemen mee dat de asiel en NRM kwesties door elkaar lopen, dat dezelfde mensen beslissingen nemen in beide kwesties. De

---

hoger uitvallen, omdat er relatief weinig zaken binnen de 45 dagen bedenktijd worden afgerond (vertegenwoordiger Home Office).

[71] In een reactie op de bevindingen erkende de UKBA dat een disproportioneel aantal asielaanvragen (niet per se mensenhandel zaken) van vrouwen in hoger beroep ongeldig wordt verklaard in vergelijking met mannen. De UKBA beloofde de redenen ervan te onderzoeken en de procedure, richtlijnen en training aan te passen indien nodig: UKBA, Asylum Improvement Project: list of change projects (December 2010), p. 4.

> immigratie zaak dreigt daardoor invloed te hebben op de beslissing van de Competent Authorities [omtrent slachtofferschap].'

Andersom speelt hetzelfde: de identificatieprocedure kan een negatieve invloed hebben op de asielaanvraag als deze door dezelfde medewerker wordt behandeld die net daarvoor een negatieve RG- of CG-beslissing nam uit wantrouwen jegens de geloofwaardigheid van het slachtoffer. Een vreemdelingenrechtadvocate zegt naar aanleiding van de cijfers:

> 'Dit werpt de vraag op of de immigratiedienst, die zich met misbruik van migratiewetgeving bezig houdt, wel de juiste instelling is om de slachtofferstatus vast te stellen. Ik denk niet dat het de juiste organisatie is, omdat deze geworteld is in een ethos om de landsgrenzen te bewaken tegen overtreders van de migratiewetgeving. En slachtoffers van mensenhandel overtreden per definitie migratiewetgeving, of ze daar nou zelf verantwoordelijk voor zijn of de mensenhandelaar. Ik denk dat het erg gemakkelijk is om bevooroordeeld te zijn over vrouwen van Nigeria of jongens uit Vietnam om ze als een wetsovertreder te zien in plaats van als slachtoffers van mensenhandel. Dat is in ieder geval wel onze constatering.'

Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office zijn er echter voldoende garanties tegen een mogelijke bias, en is het vooral een 'theoretisch' risico dat echte slachtoffers van mensenhandel niet voldoende worden geïdentificeerd door de UKBA. Hij wijst op de verplichte samenwerking tussen verschillende actoren in de identificatie procedure, de laagdrempeligheid van de bewijslast in de RG-beslissing, de training van de CA's, en de mate waarin deze rekening dienen te houden met verzachtende omstandigheden als trauma's. Ook de vertegenwoordiger van de UKBA is van mening dat de dubbele pet van de UKBA geen negatieve effecten heeft op de identificatieprocedure want, zo zegt ze, 'de [bewijslast] is laagdrempelig genoeg en de CA's zijn voldoende getraind om de indicatoren te herkennen.' Volgens haar zullen de CA's bij twijfel over het algemeen een positieve RG- of CG-beslissing nemen. Dit wordt onderschreven door een vertegenwoordiger van de Home Office die zegt: 'Als je denkt dat er weliswaar voldoende indicatoren zijn maar je hebt nog geen volledig beeld, onvoldoende informatie om het kloppend te maken, dan geef je het voordeel van de twijfel en ga je over tot de CG-beslissing.'

Slachtoffers blijven onzichtbaar uit angst voor uitwijzing
Uit de interviews en ander onderzoek blijkt dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel zich soms niet willen laten doorverwijzen binnen het NRM uit angst voor een negatieve beslissing over hun geclaimde slachtofferstatus. Zij kiezen ervoor om in de illegaliteit te blijven in plaats van zich kenbaar te maken, omdat ze bang zijn dan uitgewezen te worden (vertegenwoordiger ngo3; voormalig rechercheur Schotland Yard; vreemdelingenrechtadvocate). Ook de GRETA uit haar zorgen hierover (GRETA, 2012, p. 37).
Cijfers van het UKHTC (SOCA, 2012) laten zien dat meer dan de helft (54%) van de vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die in 2011 werden gesignaleerd door politie, UKBA, GLA en 25 ngo's zich niet liet doorverwijzen binnen het NRM. Van de overige 946 die zich wel lieten doorverwijzen, kregen 658 een positieve RG-beslissing en werden dus als mogelijk slachtoffer erkend. Maar zoals hierboven aangegeven betreft dit grotendeels EU- en Britse onderdanen. Het rapport geeft

geen inzicht in de redenen waarom mensen zich niet door lieten verwijzen en evenmin wat er daarna met ze is gebeurd (SOCA, 2012, p. 6-7).[72]
Een vertegenwoordiger van ngo1 noemt dat haar organisatie, een First Responder, in 2011 te maken kreeg met 49 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel die uitgebuit werden in huishoudelijk werk. Van hen lieten zich er 31 niet doorverwijzen binnen het NRM. De vertegenwoordiger zegt dat ze het voordeel er niet van inzagen (bijvoorbeeld omdat ze EU-burgers waren) of bang waren om uitgewezen te worden. De vertegenwoordiger vindt het zelf ook lastig het voordeel van een doorverwijzing uit te leggen, omdat zelfs bij een positieve CG-beslissing de kans op een verblijfsvergunning na de bedenktijd gering blijft. Dezelfde redenen worden genoemd in het schaduwrapport van de Anti-Trafficking Monitoring Group (ATMG) waaruit blijkt dat in de periode 2009-2010 meer dan 130 mogelijke slachtoffers van mensenhandel zich niet lieten doorverwijzen door ngo's en hulpverleningsinstanties die met hen in aanraking kwamen (ATMG, 2010, p. 31).[73]
Het daadwerkelijke aantal mogelijke slachtoffers dat überhaupt niet in contact komt met instanties ligt waarschijnlijk nog hoger (SOCA, 2012, p. 7). De genoemde cijfers betreffen immers alleen mogelijke slachtoffers die al in aanraking kwamen met een instantie en als een mogelijk slachtoffer werden herkend. Er zijn geen cijfers over het aantal slachtoffers dat zich bij geen enkele instantie bekend durft te maken of bij wie de signalen niet worden herkend.
Uit de interviews blijkt bovendien dat First Responders zelf niet altijd alle mogelijke slachtoffers direct doorverwijzen binnen het NRM. Ze vrezen dat ze over onvoldoende informatie beschikken om de CA's te overtuigen dat het om een mogelijke slachtoffer gaat. Sommigen wachten totdat ze meer bewijs hebben verzameld dat nodig is voor een positieve RG-beslissing (voormalig rechercheur van Schotland Yard).
Een geïnterviewde vreemdelingenrechtadvocate kan zich in principe vinden in een tweede filter om te beoordelen of iemand een slachtoffer van mensenhandel is, mits derden worden betrokken bij de beslissing en de bewijslast omlaag gaat. De bewijslast van 'it is more likely than not' in de CG-beslissing is namelijk hoger dan de bewijslast in reguliere asielaanvragen, waar een 'reasonable degree of likelihood' ('redelijke mate van waarschijnlijkheid') volstaat om iemand als asielzoeker te erkennen (zie ook GRETA, 2012, p. 51). Volgens haar is het voor slachtoffers van mensenhandel die dikwijls kampen met trauma's en angsten moeilijk om met meer dan 51% aannemelijk te maken dat ze slachtoffer zijn. Ze zegt: 'Misschien is dit wel helemaal niet aan de staat en zou een ngo de status moeten bevestigen (...) Laten we de claim beoordelen door experts, door een ngo, door getrainde identificatie experts in de publieke of private sector en dat dan als beslissing nemen. Wellicht is dat het antwoord [op mogelijk oneigenlijk gebruik].'

Risico van her-traumatisering door interviewen tijdens bedenktijd
Geïnterviewden uiten ook hun zorgen over het gebruik van de bedenktijd om nader onderzoek te doen naar het slachtofferschap, en dan met name op de interviews die de CA's kunnen afnemen met mogelijke slachtoffers om hun claim te verifiëren. De interviews zouden het vertrouwen van mogelijke slachtoffers in officiële instanties ondermijnen alsmede een voorspoedig herstel van de uitbuitingssituatie. Dit beperkt de kans dat zij mee willen werken in onderzoek naar de verdachte en brengt daar-

[72] Het kan zijn dat sommige slachtoffers alsnog door (niet-gecontracteerde) ngo's worden opgevangen en/of ondersteund. Anderen zullen na het eerste contact verdwenen zijn en wellicht wederom in het uitbuitingscircuit terechtgekomen.

[73] De exacte periode betreft 1 april 2009 - 1 april 2010. Onbekend is hoeveel slachtoffers zich wel lieten doorsturen of hoeveel slachtoffers gedurende deze periode in contact waren met ngo's en hulpverleners.

mee de opsporing en vervolging van daders in het geding (ATMG, 2010, p. 54).[74] Een vertegenwoordiger van ngo1 zegt: 'De reflectie- en herstelperiode zou de tijd moeten zijn waarin iemand stappen kan zetten om te herstellen [van de uitbuiting]. Nu wordt er echter veel druk uitgevoerd om genoeg informatie in te winnen om de definitieve beslissing te nemen.'
Bovendien vindt dit interview door de CA's plaats naast andere interviews, bijvoorbeeld door de politie in het kader van de aangifte of de UKBA in het kader van een asielaanvraag (voormalig rechercheur Schotland Yard; vertegenwoordiger ngo1 en ngo2). Vertegenwoordigers van de politie erkennen dat het veel vraagt van mogelijke slachtoffers om hun ervaringen telkens opnieuw te moeten beleven, maar zien ook de noodzaak om zo snel mogelijk informatie in te winnen voor een goed verloop van het opsporings- en vervolgingsonderzoek (rechercheur SC&O9). Daarom wordt er in de praktijk getracht om gedurende de bedenktijd die informatie via de hulpverlener in te winnen (voormalig rechercheur Schotland Yard).
Volgens een vertegenwoordiger van de Home Office is her-traumatisering echter slechts een theoretisch risico, omdat interviews alleen mogen worden afgenomen indien dat absoluut noodzakelijk is om het slachtofferschap vast te stellen en bovendien door speciaal daarvoor opgeleid personeel (zie ook Home Office, 2010, p. 30). De richtlijn schrijft voor dat als er interviews worden afgenomen deze in principe niet binnen de eerste dertig dagen van de bedenktijd plaatsvinden, en dat er rekening wordt gehouden met de voorkeur van het (mogelijke) slachtoffer voor een bepaalde locatie of het geslacht van de interviewer (Home Office, 2010, p. 30).

2.5 Samenvatting

In het Verenigd Koninkrijk wordt oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling niet uitgesloten maar ook niet als een groot probleem ervaren. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat vreemdelingen die een oneigenlijk beroep doen op de regeling worden uitgefilterd voordat ze in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. De Britse aanpak kenmerkt zich namelijk door een tweestapsprocedure om slachtofferschap vast te stellen, eenmaal voorafgaand aan de bedenktijd op een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing en eenmaal daarna op een 'balance of probabilities'. Om aanspraak te maken op een tijdelijke verblijfsvergunning moet een slachtoffer twee keer een positieve beslissing hebben ontvangen, die in het geval van derdelanders door de immigratiedienst wordt genomen. Daarnaast moet de politie of het OM aangeven of het verblijf van het slachtoffer van mensenhandel gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte alvorens de immigratiedienst de verblijfsvergunning verstrekt. Indien zij indicaties hebben dat de vreemdeling een mensenhandelverhaal fingeert zullen zij geen verblijfsvergunning aanvragen (en evenmin als het verhaal onvoldoende opsporingsindicaties bevat). Vanwege deze toetsingsmomenten en het discretionaire karakter van het verblijfsrecht wordt grootschalig oneigenlijk gebruik onwaarschijnlijk geacht. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat met de toetsingsmomenten ook daadwerkelijke slachtoffers worden weg gefilterd. Er zijn ook indicaties dat (mogelijke) slachtoffers zich niet laten doorverwijzen of niet onmiddellijk worden doorverwezen uit angst voor een negatieve beslissing en een bevel van uitwijzing, of uit een gebrek aan rechtszekerheid gezien het discretionaire karakter van de verblijfsvergunning. Ten slotte wordt de druk die er op een mogelijk slachtoffer wordt uitgeoefend

74 Er zijn geen data beschikbaar over het aantal aangiften door slachtoffers mensenhandel naar (EU/niet-EU) nationaliteit die deze indruk zouden kunnen staven, evenmin over het aantal vervolgingen en oordelen op basis van onderzoek waaraan zij medewerking verleenden (vertegenwoordiger Home Office).

om het slachtofferschap tijdens de bedenktijd aannemelijk te maken als belastend ervaren en draagt dit mogelijk bij aan een (her)traumatisering van kwetsbare slachtoffers.

3 België

Het Belgisch beleid is enerzijds gericht op het helpen van slachtoffers van mensenhandel en bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel en anderzijds op het versterken van de mogelijkheden om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden. In de ministeriële omzendbrief van 26 september 2008, waarmee een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de bijstand en bescherming van slachtoffers van mensenhandel werd ingevoerd, wordt opgemerkt dat het beleid wat betreft de slachtoffers net zo goed gericht is op hulp en begeleiding in België als op begeleiding bij de terugkeer naar het land van herkomst of een derde land waar het slachtoffer mag verblijven (Omzendbrief, 2008).
De Belgische aanpak van het fenomeen mensenhandel is tegelijkertijd integraal (in de zin dat het gericht is op preventie, opsporing en vervolging alsmede op slachtofferhulp- en begeleiding) en geïntegreerd, dat wil zeggen: gericht op een nauwe samenwerking en interactie tussen de betrokken actoren in het veld (DSB, 2010, p. 9). Anders dan in het Verenigd Koninkrijk en Italië (en ook Nederland) is de Belgische slachtofferregeling voor slachtoffers van mensenhandel (Statuut Mensenhandel) ook toegankelijk voor buitenlandse slachtoffers van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel (paragraaf 3.1.2). Op dit vlak gaat België verder dan wat er van lidstaten wordt verwacht in het kader van Richtlijn 2004/81/EG.[75] Daar waar mogelijk en relevant wordt er in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen de twee verschillende misdrijven.
In België maakt de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel deel uit van het Nationaal Veiligheidsplan (NVP) (Omzendbrief, 2008). In het Nationaal Veiligheidsplan zowel van 2008-2011 (NVP, 2008) als van 2012–2015 (NVP, 2012) worden mensenhandel (zowel seksuele als economische uitbuiting) en mensensmokkel genoemd onder de criminaliteitsfenomenen die met prioriteit zullen worden behandeld door politie en justitie. Met het oog op het internationale karakter van het fenomeen beoogt België haar aanpak aan te laten sluiten bij het beleid dat hierover is ontwikkeld op internationaal en in het bijzonder op Europees niveau (NVP, 2008, p. 6; DSB, 2010, p. 3).
Dit hoofdstuk bevat vier paragrafen. Paragraaf 3.1 bevat een beschrijving van de betrokken actoren in de aanpak van mensenhandel en van de door de overheid gehanteerde definitie van slachtoffer van mensenhandel. Paragraaf 3.2 gaat in op de verblijfsrechtelijke procedures voor slachtoffers van mensenhandel, waarbij de verschillende fasen worden besproken die vermoedelijke slachtoffers moeten doorlopen om in aanmerking te komen voor bescherming en verblijfsrecht. Hierin wordt ook aandacht besteed aan het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers en het aantal verstrekte verblijfsvergunningen. In paragraaf 3.3 wordt besproken of er aanwijzingen zijn voor oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling en de daarbij behorende voorzieningen, zo ja welke dat zijn en hoe dat wordt vastgesteld. Paragraaf 3.4 gaat over de maatregelen die België heeft genomen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, en behandelt de vraag in hoeverre deze maatregelen effectief worden geacht en of ze ook mogelijke nadelige effecten kennen op de positie en rechten van slachtoffers of de strijd tegen mensenhandel.

---

[75] Richtlijn 2004/81/EG van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Deze richtlijn laat de keuze aan lidstaten om de verblijfsstatus ook aan slachtoffers van mensensmokkel toe te kennen.

3.1 Actoren en definitie

3.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel

In de aanpak van mensenhandel zijn verschillende actoren betrokken (DSB, 2010, p. 9). Alle hieronder beschreven actoren vergaderen twee keer per jaar binnen de Interdepartementale Coördinatiecel voor de Strijd tegen Mensensmokkel en Mensenhandel, voorgezeten door een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie. Deze cel werd door middel van het Koninklijk besluit van 16 mei 2004 opgericht om de verschillende initiatieven in het kader van het fenomeen te coördineren (DSB, 2010, p. 30). De Cel heeft daarnaast de bevoegdheid om de resultaten van de strijd tegen mensenhandel te evalueren en mee te werken aan de formulering van voorstellen en aanbevelingen met betrekking tot het overheidsbeleid.[76] De Cel wordt voorgezeten door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid (hierna: DSB) (DSB, 2010, p. 30).
De DSB is de beleidsondersteunende en coördinerende dienst van het ministerie van Justitie. Binnen de dienst werken gespecialiseerde beleidsmakers die zowel de Minister van Justitie als het College van Procureurs-generaal bijstaan in de uitwerking van het strafrechtelijke beleid betreffende mensenhandel en mensensmokkel (DSB, 2010, p. 23).
Het College van Procureurs-generaal bestaat uit de vijf leden. Het adviseert de Minister van Justitie over het opstellen en uitvoeren van richtlijnen omtrent het strafrechtelijk beleid en het functioneren van het OM (DSB, 2010, p. 21). De portefeuille mensenhandel is toevertrouwd aan de Procureur-generaal van Luik. Deze wordt bijgestaan door het Expertisenetwerk Mensenhandel en Mensensmokkel, dat is samengesteld uit leden van het OM ('Referentiemagistraten Mensenhandel'),[77] de DSB, en de centrale dienst Mensenhandel van de Federale Gerechtelijke Politie (DSB, 2010, p.21). De Referentiemagistraten leiden de onderzoeken naar mensenhandel en zijn als enige bevoegd het Statuut Mensenhandel toe te kennen (zie paragraaf 3.2.3). Daarnaast zijn referentiemagistraten het aanspreekpunt voor andere actoren en leiden ze de periodieke vergaderingen van controle-, inspectie- en politiediensten (DSB, 2010, p. 11).
De centrale dienst Mensenhandel van de Federale Gerechtelijke Politie oefent voornamelijk een ondersteunende taak uit voor de gespecialiseerde politiemensen die binnen elk gerechtelijk arrondissement belast zijn met de opsporingsonderzoeken rond mensenhandel. Daarnaast heeft de dienst een analyse-, advies- en informatiefunctie en vertegenwoordigt zij de politie in verschillende (inter)nationale platformen (DSB, 2010, p. 24). Naast de Federale Gerechtelijke Politie beschikken sommige lokale korpsen ook over gespecialiseerde politiemensen.
De Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ) is de immigratiedienst van België die net als de politie valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ambtenaren van de Cel Mensenhandel (MH) van DVZ houden zich bezig met de verblijfsaanvragen van slachtoffers van mensenhandel en geven het gemeentebestuur opdracht om al dan niet over te gaan op de afgifte van het Statuut Mensenhandel dan wel een bevel van uitwijzing (DVZ, 2012, p. 102). Tevens voert de DVZ bewustmaking- en informatiecampagnes uit in de herkomstlanden van (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel (DSB, 2010, p. 9).

---

[76] www.diversiteit.be, geraadpleegd op 15 januari 2013.

[77] Deze referentiemagistraten mensenhandel worden in elk gerechtelijk arrondissement van het land aangeduid op het niveau van de parketten van eerste aanleg en de arbeidsauditoraten alsook op het niveau van parketten-generaal en auditoraten-generaal (Hoven van Beroep). www.diversiteit.be, geraadpleegd op 15januari 2013.

Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (hierna: CGKR) heeft sinds 1995 als wettelijke opdracht het beleid omtrent de bestrijding van mensenhandel te stimuleren, coördineren en op te volgen. Door de wet van 10 augustus 2005 werd deze opdracht uitgebreid met mensensmokkel (DSB, 2010, p. 25). Het Centrum is onafhankelijk en fungeert in de praktijk als Nationaal Rapporteur Mensenhandel. De wettelijke opdracht houdt in:

- de publicatie van een jaarverslag dat de resultaten van de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel evalueert en overbrengt aan regering en parlement;
- de coördinatie van de samenwerking tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra voor de slachtoffers;
- de bevoegdheid om in rechte op te treden en zich burgerlijke partij te stellen in zaken betreffende mensenhandel en mensensmokkel.

In België zijn sinds 1995 drie gespecialiseerde opvangcentra erkend voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel (DSB, 2010, p. 28). Dit zijn Pag-Asa in Brussel, Sürya in Luik voor Wallonië, en Payoke in Antwerpen voor Vlaanderen. De federale overheid en de regionale regering subsidiëren deze centra, die slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel opvangen, begeleiden en bijstand bieden. Enkel deze centra zijn bevoegd de verblijfsdocumenten en verlengingen aan te vragen bij de DVZ voor het statuut Mensenhandel. De centra kunnen ook gemachtigd worden om als burgerlijke partij op te treden in een strafproces tegen een dader, in naam van het centrum zelf of in naam van het slachtoffer (DSB, 2010, p. 30).

Ten slotte hebben de sociale inspectiediensten van het ministerie van Sociale Zekerheid en de diensten van toezicht op sociale wetten van het ministerie van Tewerkstelling, Arbeid en Sociaal Overleg ook een actieve rol in de strijd tegen mensenhandel, en de detectie van mogelijke slachtoffers in het bijzonder. Zij voeren gerichte controles uit in 'risicosectoren' voor uitbuiting, zoals de prostitutie, exotische restaurants, landbouw, tuinbouw en de bouwsector (DSB, 2010, p. 26).

3.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel

In 2005 werd het Belgische wettelijke kader wat betreft de strijd tegen mensenhandel flink gewijzigd om tegemoet te komen aan internationale en Europese verplichtingen.[78] Door middel van de wet van 10 augustus 2005[79] werd de definitie van mensenhandel uitgebreid van voornamelijk uitbuiting van prostitutie naar andere sectoren, waaronder arbeidsexploitatie, het illegaal wegnemen van organen of weefsel, de uitbuiting van andermans bedelarij, en het uitbuiten van strafbare feiten (zoals diefstal of drugshandel). Mensenhandel werd als specifieke misdaad, los van mensensmokkel, strafbaar gesteld in artikel 433quinquies van het Wetboek van Strafrecht. Hierin wordt mensenhandel gedefinieerd als:

> De werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting en de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem teneinde:
> 1º ten aanzien van deze persoon de misdrijven te laten plegen die bedoeld worden in de artikelen 379, 380, §1 en §4, en 383bis, §1 (seksuele exploitatie);
> 2º ten aanzien van deze persoon het misdrijf te laten plegen dat bedoeld wordt

[78] Respectievelijk het Protocol van Palermo van 15 november 2002, en het Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel (2002/629/JBZ).

[79] Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers, BS 2 september 2005.

in artikel 433ter;[80]
3º deze persoon aan het werk te zetten of te laten aan het werk zetten in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;
4º bij deze persoon organen of weefsels weg te nemen of te laten wegnemen in strijd met de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen;
5º of deze persoon tegen zijn wil een misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.

Uit het wetsartikel blijkt dat het irrelevant is of het slachtoffer al dan niet instemt met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting (met als enige uitzondering de instemming met het plegen van een misdaad of wanbedrijf). Hiermee wijkt de Belgische definitie enigszins af van de internationale en Europese definities die wel de elementen van (onder andere) dwang, bedrog, bedreiging, en misleiding bevatten. De Belgische wetgever beoogde hiermee de bewijslast te verlichten voor het OM om verdachten te vervolgen (CGKR, 2008; Kulu-Glasgow et al., 2012).
De slachtofferregeling in België vindt zijn wettelijke basis in de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen'. Deze wet is meermaals gewijzigd (Noteboom, 2009, p. 67). In 2006 werd Hoofdstuk IV over mensenhandel aan de wet toegevoegd, als gevolg van de implementatie van diverse Europese richtlijnen, waaronder de EU-Richtlijn 2004/81 (DSB, 2010, p. 12).[81] Artikel 61/2 tot en met 61/5 van Hoofdstuk IV gaan in op de voorwaarden en verplichtingen die verbonden zijn aan het (tijdelijke en permanente) verblijfsrecht voor vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Om in aanmerking te komen voor het Statuut Mensenhandel dient een vreemdeling te worden aangemerkt als slachtoffer van mensenhandel in de zin van bovengenoemde definitie. Het Statuut staat open voor slachtoffers van mensenhandel uit zowel EU-lidstaten als uit derde landen. Vreemdelingen uit derde landen die slachtoffer zijn van mensensmokkel[82] kunnen eveneens een beroep doen op het Statuut, mits er sprake is van verzwarende omstandigheden.[83] [84]

---

80 Dit wetsartikel stelt een persoon strafbaar met een gevangenisstraf van zes maanden tot maximaal drie jaar en een geldboete van € 500 tot € 25.000 die a) een persoon aanwerft, meeneemt, wegbrengt, bij zich houdt teneinde deze persoon te laten (doorgaan met) bedelen, en b) de bedelarij van iemand anders exploiteert. Een poging tot a) is strafbaar met een maximale gevangenisstraf van twee jaar en een geldboete van maximaal € 2.000.

81 Via de Wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 6 oktober 2006.

82 Mensensmokkel wordt volgens Artikel 77bis van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 gedefinieerd als 'het ertoe bijdragen, op welke manier ook, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, met het oog op het direct of indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel.'

83 1° het misdrijf is gepleegd ten opzichte van een minderjarige; 2° het is gepleegd door misbruik te maken van de kwetsbare toestand waarin een persoon verkeert ten gevolge van zijn onwettige of precaire administratieve toestand, zijn precaire sociale toestand, zijn leeftijd, zwangerschap, een ziekte dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid, zodanig dat de betrokken persoon in feite geen andere echte en aanvaardbare keuze heeft dan zich te laten misbruiken; 3° het is gepleegd door direct of indirect gebruik te maken van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige vorm van dwang; 4° het leven van het slachtoffer opzettelijk of door grove nalatigheid in gevaar is gebracht; 5° het misdrijf een ongeneeslijk lijkende ziekte, hetzij een blijvende fysieke of psychische ongeschiktheid, hetzij het volledig verlies van een orgaan of van het gebruik van een orgaan, hetzij een zware verminking heeft veroorzaakt.

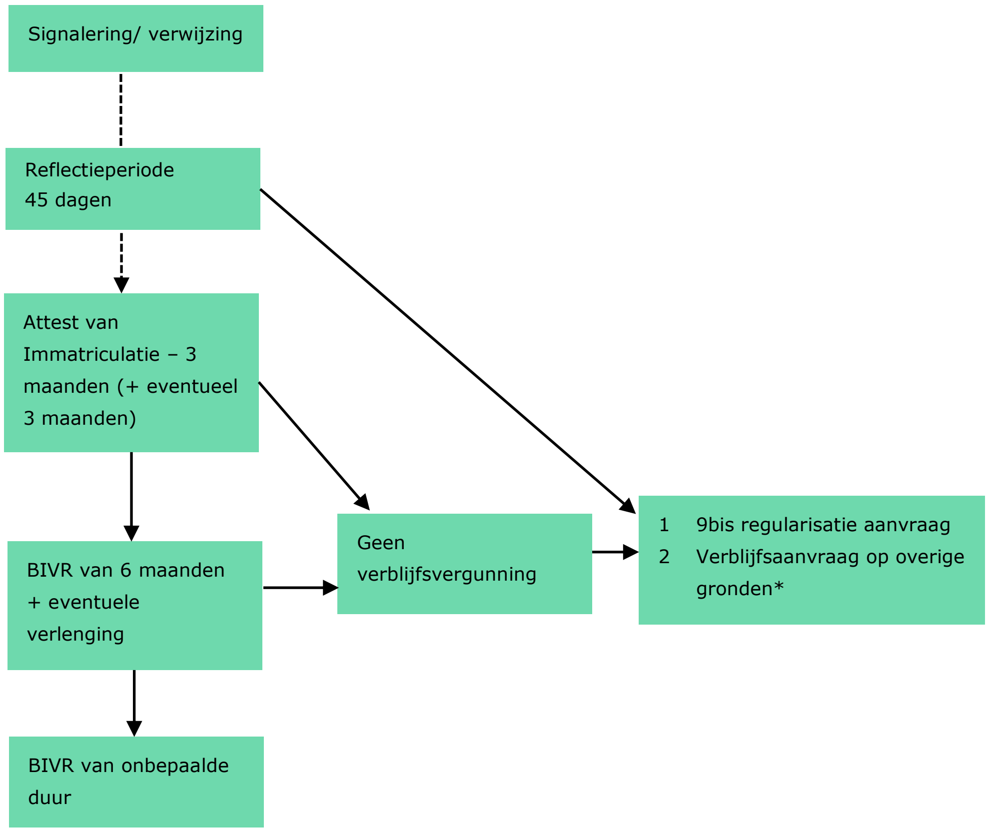
In de ministeriële omzendbrief van 26 september 2008 is de uitwerking van de procedures wat betreft de slachtofferregeling vastgelegd (Omzendbrief, 2008). De hoofddoelstelling van de omzendbrief is het bepalen van de wijze waarop betrokken diensten en personen (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en/of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel moeten doorverwijzen, opvangen en begeleiden (DSB, 2010, p. 13). De omzendbrief bouwt eveneens voort op bovengenoemde definities van mensenhandel en zwaardere vormen van mensensmokkel.

3.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

De tijdelijke verblijfsvergunning in de vorm van het Statuut Mensenhandel geeft recht op zes maanden verblijf, en kan met telkens zes maanden worden verlengd voor de duur en ten behoeve van het onderzoek of gerechtelijke procedure. Medewerking aan het onderzoek is een vereiste om in aanmerking te komen voor het Statuut. Tevens moet het slachtoffer instemmen met de begeleiding door één van de drie opvangcentra gedurende de gehele strafrechtelijke procedure. Het Statuut staat niet open voor mensen die getuigen tegen daders van mensenhandel, maar zelf geen slachtoffer van mensenhandel zijn (vertegenwoordiger opvangcentrum2; officier van justitie Brugge).
De procedure om de speciale verblijfsvergunning als slachtoffer van mensenhandel aan te vragen verloopt in vier fasen. Na de bedenktijd volgt een tussentijdse fase van het Attest van Immatriculatie, voordat er overgegaan wordt op de toekenning van het Statuut Mensenhandel dat, onder bepaalde omstandigheden, kan worden omgezet in een verblijfsvergunning van onbepaalde duur (CGKR, 2008). Figuur 3.1 geeft een schematisch overzicht van de verschillende fasen die het (vermoedelijke) slachtoffer moet doorlopen om in aanmerking te komen voor het Statuut Mensenhandel en uiteindelijk een verblijfsvergunning van onbepaalde duur. Daarna volgt een beschrijving van de procedure per fase.

[84] Artikel 77quater, 1° tot en met 5° van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980. Een persoon die zich schuldig maakt aan mensensmokkel onder deze omstandigheden, kan worden gestraft met een gevangenisstraf van tien jaar tot vijftien jaar en een geldboete van € 1.000 tot € 1000.000, zoals vastgelegd in art. 77 quater van de wet van 15 december 1980.

Figuur 3.1 Schematisch overzicht verblijfsrechtelijke procedure slachtoffers van mensenhandel in België



* De figuur betreft een gesimplificeerd model van de werkelijkheid. De lijst met genoemde mogelijkheden na een afwijzing van een verblijfsaanvraag of een beslissing na de bedenktijd om niet mee te werken is niet uitputtend.

3.2.1 Signalering

Slachtoffers van mensenhandel worden gesignaleerd aan de hand van verklaringen die zij afleggen en/of aanwijzingen dat hun situatie overeenkomt met mensenhandel (Omzendbrief, 2008). Om te beoordelen of er aanwijzingen van mensenhandel zijn, is er een indicatorenlijst opgesteld (DSB, 2010, p. 14-15). Deze indicatorenlijst is als bijlage opgenomen in omzendbrief COL 01/07 van 17 januari 2007 van de Minister van Justitie. Deze omzendbrief is niet openbaar (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger DSB). De indicatorenlijst is verspreid onder sociale inspectiediensten, politie, douane en referentiemagistraten (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger DSB). Uit interviews komt naar voren dat deze indicatorenlijst zeventig indicatoren omvat die een precisering van de overheidsdefinitie van slachtoffer van mensenhandel vormen (vertegenwoordiger DSB). Er is geen wettelijk vastgelegde maximum tijd om deze aanwijzingen te beoordelen (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger opvangcentrum2). Binnen enkele uren zou deze activiteit afgerond moeten zijn waarna mogelijke slachtoffers al dan niet kunnen worden doorverwezen (vertegenwoordiger Federale Politie). Indien het vermoedelijke slachtoffer door de politie wordt gesignaleerd zal er een gesprek plaatsvinden met behulp van Vita Tool (vertegenwoordiger Federale Politie). Deze 'Victim Translation Assistance Tool' bevat 35 vragen en boodschappen, ver-

taald in veertig talen, ontworpen om de signalering van een slachtoffer mensenhandel te faciliteren en het strafrechtelijk onderzoek te starten.[85] Mocht iemand bij de eerste ontmoeting al aangifte willen doen of een verklaring af willen leggen, dan is dat mogelijk maar niet noodzakelijk (vertegenwoordiger Federale Politie).
Wanneer een politie- of inspectiedienst een mogelijk slachtoffer van mensenhandel of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel signaleert, dient deze dienst onderstaande taken uit te voeren (Omzendbrief, 2008):

- de officier van justitie informeren door middel van een proces-verbaal waarin alle informatie staat en is genoteerd waar de persoon zich nu bevindt (vertegenwoordiger Federale Politie);
- één van de drie gespecialiseerde opvangcentra contacteren. Indien het slachtoffer behoefte heeft aan opvang wordt het daar door de politie heen gebracht, dan wel door het centrum opgehaald (vertegenwoordiger Federale Politie);
- de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) op de hoogte brengen van de vermoedens dat een vreemdeling wiens situatie illegaal of onregelmatig is mogelijk een slachtoffer van mensenhandel of zwaardere vormen van mensensmokkel is.

Mogelijke slachtoffers kunnen ook worden doorverwezen door een andere (overheids)dienst dan de politie of inspectiediensten, of zichzelf aanmelden bij de opvangcentra (Payoke, 2012, p. 11; PAG-ASA, 2012, p. 16). Elke instantie die in aanraking komt met het (mogelijke) slachtoffer is verplicht de persoon op de hoogte te brengen van de procedures met betrekking tot het Statuut (Omzendbrief, 2008). In de praktijk gebeurt dit door het overhandigen van een informatiebrochure, uitgebracht in 27 verschillende talen, die slachtoffers wijst op hun rechten.[86]
In een interview stelt een vertegenwoordiger van het CGKR dat het Belgisch systeem effectief is om slachtoffers te signaleren vanwege de samenwerking tussen de betrokken actoren. Er is wel ruimte voor verbetering wat betreft de identificatie van slachtoffers uit EU-landen (vertegenwoordiger Federale Politie), die bovendien minder geneigd zijn om in het Statuut te stappen en mee te werken vanwege het gebrek aan een verblijfsrechtelijke prikkel (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Daarnaast stelt een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 dat vooral bij de lokale politiediensten de kennis over mensenhandel beperkt is. Een vertegenwoordiger van de Federale Politie bevestigt dat niet iedereen wordt gesignaleerd, maar volgens hem is dat omdat 'de situaties waarin je mensen kunt aantreffen zo uiteenlopend zijn dat je onmogelijk kunt waarborgen dat je iedereen zou zien'. Daarom proberen de opvangcentra met het CGKR de politiediensten, juridische overheden en sociale organisaties bewust te maken van mensenhandel. Ook volgens een vertegenwoordiger van DSB is er behoefte aan meer voorlichting op het terrein van mensenhandel.

Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers
In België zijn de politie- en inspectiediensten verantwoordelijk voor het merendeel van de doorverwijzingen van slachtoffers van mensenhandel voor wie uiteindelijk begeleiding wordt gestart door één van de drie gespecialiseerde opvangcentra in België (Payoke, 2012, p. 11; PAG-ASA, 2012, p. 22; vertegenwoordiger Federale Politie). Geschat wordt dat 80% van de doorverwijzingen naar de opvangcentra van politie en inspecteurs afkomstig is (vertegenwoordiger Federale Politie). Om een indruk te krijgen van het aantal vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel is er in België gekeken naar cijfers van politie- en inspectiediensten en daarnaast naar cijfers van de drie gespecialiseerde opvangcentra. Het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel kan hoger liggen, omdat deze cijfers alleen die personen

[85] www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html, geraadpleegd op 15 januari 2013).
[86] www.diversiteit.be, geraadpleegd op 21 september 2012).

betreft die in aanraking kwamen met officiële instanties en bij wie aanwijzingen van mensenhandel en/of zware vormen van mensensmokkel werden gevonden.
Uit de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) van de politie, waarin het aantal door de politie geregistreerde vaststellingen van mensenhandel is opgenomen, blijkt dat de politie in 2011 957 'inbreuken' mensenhandel heeft vastgesteld (CGKR, 2012, p. 126). Dit betekent dat er tenminste één element is aangetroffen dat relevant of indicatief kan zijn in het licht van een mensenhandelonderzoek of –kwalificatie. Het is onduidelijk hoeveel (mogelijke) slachtoffers elke inbreuk betreft (vertegenwoordiger CGKR). Mensenhandel wordt vooral in Antwerpen waargenomen, gevolgd door Brussel, Luik en Charleroi (CGKR, 2012, p. 126).[87]
De sociale inspectiediensten hebben in 2011 dertien Pro Justitia's[88] voor mensenhandel met het oog op economische uitbuiting opgesteld, die betrekking hadden op 35 uitgebuite werknemers. Daarnaast hebben zij twintig strafrapporten[89] opgesteld die betrekking hadden op 21 uitgebuite werknemers. In totaal werden door de sociale inspectiediensten in 2011 dus 56 mogelijke slachtoffers arbeidsuitbuiting geregistreerd. In 2010 waren dat er 117 (CGKR, 2012, p. 127). De slachtoffers werden vooral uitgebuit in de bouwsector (20), de horeca (3), de schoonmaaksector (2), en als diplomatiek huispersoneel (2) (CGKR, 2012, p. 127).
Het aantal geregistreerde aanmeldingen van mogelijke slachtoffers bij de opvangcentra ligt lager dan het aantal inbreuken mensenhandel dat door de politie werd geregistreerd. PAG-ASA heeft in 2011 355 aanmeldingen geregistreerd. In (slechts) 41 van deze gevallen werd begeleiding gestart (PAG-ASA, 2012, p. 15). Meer dan de helft van het aantal nieuwe begeleidingen betrof een situatie van economische uitbuiting (merendeel man) en een kwart betrof seksuele uitbuiting (allen vrouw) (PAG-ASA, 2012, p. 23). De top drie herkomstlanden van de slachtoffers waren Marokko, Roemenië en, op een gedeelde derde plek, Bulgarije en India (PAG-ASA, 2012, p. 24). In 2011 werden bij Payoke 174 personen aangemeld, van wie er 49 in begeleiding werden genomen. De belangrijkste herkomstlanden waren China, Bulgarije, India, Nigeria, Roemenië en Thailand. De meeste begeleidingen hadden betrekking op een situatie van economische uitbuiting (voornamelijk mannen), gevolgd door seksuele uitbuiting (op één na allemaal vrouwen). De totale verhouding mannelijke en vrouwelijke slachtoffers is nagenoeg gelijk (Payoke, 2012, p. 11). Voor Surya zijn geen cijfers bekend. In totaal werden er in 2011 153 nieuwe begeleidingen opgestart door de drie gespecialiseerde opvangcentra (CGKR, 2012, p. 132).[90]
Niet alle registraties resulteren dus in een begeleidingstraject. Hiervoor zijn verschillende redenen (zie tabel 3.1). Ten eerste betreffen sommige aanmeldingen duidelijk een andere problematiek dan mensenhandel, bijvoorbeeld huiselijk geweld, opvangproblematiek, of problemen rondom sociale bijstand (PAG-ASA, 2012, p. 17). Ten tweede zijn er soms weliswaar indicaties dat de aangemelde persoon een vermoedelijk slachtoffer is, maar ziet deze bijvoorbeeld zelf geen aanleiding om zich te laten begeleiden of verdwijnt deze na het intakegesprek. Het kan ook voorkomen dat het

[87] In 2011 werden er 268 'zaken' mensensmokkel geregistreerd door de politie. Het gaat hier om slachtoffers van alle vormen van mensensmokkel, niet alleen van de zwaardere vormen van mensensmokkel waaraan de verblijfsrechtelijke aanspraken en rechten op voorzieningen gekoppeld zijn (email CGKR, 28-2-2012).

[88] Een Pro Justitia is een proces verbaal (FOD Sociale Zekerheid, 2011, p. 75).

[89] Het strafrapport kan worden vergeleken met de Pro Justitia. Het enige verschil is dat er geen kopie van het strafrapport wordt overhandigd aan de overtreder en dat het gevolg dat aan het strafrapport wordt gegeven niet wordt meegedeeld aan de Sociale Inspectie. Dit in tegenstelling tot de Pro Justitia waar de gerechtelijke uitkomst wel wordt meegedeeld aan de Sociale Inspectie (FOD Sociale Zekerheid, 2011, p.75).

[90] Dit zou betekenen dat in 2011 Surya, waarvan geen jaarverslag beschikbaar is, voor 63 gevallen een nieuw begeleidingstraject heeft gestart (153-49-41= 63).

verhaal te weinig concrete en verifieerbare aanwijzingen van mensenhandel bevat om de begeleiding te kunnen starten (zie paragraaf 3.3.2), of dat de persoon zich laat begeleiden door een opvangcentrum in een ander gewest (PAG-ASA, 2012, p. 18).

Tabel 3.1 Redenen om mogelijke slachtoffers niet te begeleiden

Reden van niet-begeleiding	Aantal
De persoon wenst niet in de procedure te stappen	46
Weinig concrete en verifieerbare elementen in het verhaal van de persoon	34
Geen nieuws meer van de persoon ondanks diverse pogingen tot contact vanuit PAG-ASA, nadat er al een intakegesprek plaatsvond	30
Begeleiding door Payoke of Sürya	20
Verdwijning vooraleer een intake kon plaatsvinden	8
Feiten in het buitenland	7
Terugkeer	7
Geen statuut als slachtoffer van mensenhandel toegekend door de magistraat	4
Te oude of verjaarde feiten	1
Andere	1
Totaal	**159**

Bron: PAG-ASA(2012, p. 118)

Data van DVZ bieden meer inzicht in de nationaliteit, sekse en aard van uitbuiting van het aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers in België. In 2011 opende DVZ 149 nieuwe dossiers van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en/of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel die een eerste verblijfsstatuut hebben gekregen (CGKR, 2012, pp. 130-131).[91] Dit eerste verblijfsdocument betreft ofwel een opschorting van verblijf gedurende de bedenktijd van 45 dagen ofwel een Attest van Immatriculatie met een geldigheidsduur van drie maanden, afhankelijk of een mogelijk slachtoffer onmiddellijk een verklaring heeft afgelegd of aangifte heeft gedaan tegen de verdachte(n) (CGKR, 2012, p. 131-132; Omzendbrief, 2008). In 129 van de 149 dossiers ging het om mensenhandel en in twintig dossiers om zwaardere vormen van mensensmokkel (CGKR, 2012, p. 130; DVZ, 2012, p. 110). De meeste slachtoffers van mensenhandel werden uitgebuit ten behoeve van arbeid (81 van de 149 gevallen), een tendens die zich sinds 2005-2006 voordoet (DVZ, 2011a, p. 110).
De meeste (vermoedelijke) slachtoffers voor wie een dossier werd geopend in 2011, vallen in de leeftijdscategorie van 18-25 jaar (tabel 3.2). In totaal twintig personen zijn jonger dan 18 jaar (DVZ, 2012). In 2010 ging het nog om negen minderjarigen (DVZ, 2012, p. 112).

[91] Oftewel, er werden 149 nieuwe verblijfsvragen gerapporteerd op basis van de artikelen 61/2 tot en met 61/5 van de wet van 15/12/1980 en de artikelen 110 bis en 110 van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (DVZ, 2012, p. 110).

Tabel 3.2 Totale aantal geopende dossiers mensenhandel naar aard van uitbuiting en leeftijd

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Organen-smokkel	Totaal
<18	2	1	7	5	5	0	20
18-25	1	0	26	7	17	0	51
26-30	2	0	12	3	8	0	25
+30	6	0	36	5	4	2	53
Totaal	**11**	**1**	**81**	**20**	**34**	**2**	**149**

Bron: DVZ (2012, p. 111)

Van de slachtoffers is 56% man en 44% vrouw. Mannelijke slachtoffers worden vooral uitgebuit in de economische sector en vrouwelijke slachtoffers in de prostitutie (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Totale aantal geopende dossiers mensenhandel naar sekse en aard van uitbuiting

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Organen-smokkel	Totaal
Mannen	1	0	66	13	1	2	83
Vrouwen	10	1	15	7	33	0	66
Totaal	**11**	**0**	**81**	**20**	**34**	**2**	**149**

Bron: DVZ (2012, p. 112)

De vijf meest voorkomende herkomstlanden van de (vermoedelijke) slachtoffers zijn Roemenië, Marokko, Bulgarije, China en India. De uitbuitingssectoren verschillen naar nationaliteit (zie tabel 3.4). In 2010 kwam een relatief groot aantal van de (vermoedelijke) slachtoffers eveneens uit Roemenië, Marokko en Bulgarije (DVZ, 2011a). Ook in de opvangcentra is meer dan één derde van de (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel een EU-burger (CGKR, 2012, p. 131).

Tabel 3.4 Meest voorkomende nationaliteiten van (vermoedelijke) slachtoffers naar uitbuitingssector

Herkomst-land	Seksueel	Bedelarij	Economisch	Organen-handel	Misdrijven	Diverse	Smokkel	Totaal
Roemenië	4	1	19	0	n	2	0	26
Marokko	1	0	16	0	n	2	1	20
Bulgarije	6	0	8	0	n	0	0	14
China	0	0	7	0	n	1	1	9
India	0	0	5	0	n	0	3	8

Bron: CGKR (2012, p. 131)

3.2.2 Bedenktijd

Zodra een potentieel slachtoffer bij een gespecialiseerd opvangcentrum terechtkomt, voert het opvangcentrum een intakegesprek met die persoon om te bezien of er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel (vertegenwoordiger Federale Politie). De opvangcentra kunnen namens het slachtoffer de bedenktijd aanvragen door een verzoek in te dienen bij de Cel Mensenhandel van DVZ tot het uitvaardigen van een 'Bevel om het Grondgebied te Verlaten' (BGV) met een termijn van

45 dagen (Omzendbrief, 2008). Hoewel dit bevel om het grondgebied te verlaten officieel bedoeld is voor vreemdelingen om zich voor te bereiden op een terugkeer naar hun land van herkomst, wordt deze voor slachtoffers van mensenhandel gebruikt om hen zich te laten bezinnen op de vervolgstappen. Het centrum is als enige bevoegd de verblijfsdocumenten bij DVZ aan te vragen en speelt dus een cruciale rol in dit stadium in het vaststellen van het slachtofferschap. De bedenktijd gaat in zodra het intakegesprek met het opvangcentrum heeft plaatsgevonden en de begeleiding wordt opgestart, en kan niet worden verlengd (vertegenwoordiger opvangcentrum1).
Het centrum zal de politie contacteren zodra het mogelijke slachtoffer een verklaring wil afleggen of aangifte wil doen (vertegenwoordiger opvangcentrum1). Dit is nog niet verplicht, omdat de bedenktijd juist is ingericht om (mogelijke) slachtoffers te laten bezinnen op hun vervolgstappen en te herstellen van de uitbuitingssituatie. Van de opvangcentra wordt wel verwacht dat zij het (mogelijke) slachtoffer gedurende de bedenktijd aanmoedigen 'elk element dat nuttig is voor het voorzetten van de procedure aan de politiedienst en de officier van justitie van het Openbaar Ministerie te geven' (Omzendbrief, 2008).
Indien het (mogelijke) slachtoffer tijdens de bedenktijd besluit geen verklaring af te leggen wordt de verblijfsrechtelijke procedure beëindigd (vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger opvangcentrum2). In dat geval wordt de periode van 45 dagen niet ingekort, maar wordt dit bevel om het grondgebied te verlaten niet opgevolgd door een ander verblijfsdocument (vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger opvangcentrum1). In de resterende tijd loopt het opvangcentrum met de persoon de verschillende opties langs, namelijk vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, illegaal verblijf in België of het indienen van een asielvraag (vertegenwoordiger opvangcentrum1). Indien het slachtoffer terug wil keren naar het land van herkomst neemt het opvangcentrum contact op met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of een andere niet-gouvernementele organisatie (Omzendbrief, 2008). Indien de betrokkene niet wordt erkend als slachtoffer van mensenhandel en wordt beschouwd als een illegaal verblijvende vreemdeling wordt gewoonlijk overgegaan tot gedwongen terugkeer (CGKR, 2008, p. 61).

Voorzieningen
Gedurende de bedenktijd hebben mogelijke slachtoffers recht op sociale steun van het Openbaar Opvangcentrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) (Omzendbrief, 2008), waaronder financiële steun ('leefloon') om in hun levensbehoeften te voorzien (Omzendbrief, 2008). Daarnaast krijgen slachtoffers drie soorten begeleiding van het opvangcentrum (Kulu-Glasgow et al., 2012). Ten eerste ontvangen zij psychosociale en medische hulp. Ten tweede krijgen zij administratieve begeleiding tijdens het aanvragen voor verblijfsdocumenten, verbonden met het Statuut Mensenhandel. Ten slotte kunnen ze aanspraak maken op juridische bijstand. Dit betekent dat de opvangcentra de rechten en belangen van het slachtoffer behartigen door hen te informeren over het Belgische rechtssysteem en te voorzien van een advocaat. Zoals aangegeven kunnen de opvangcentra zich ook burgerlijk partij stellen, in naam van het slachtoffer of in eigen naam (Omzendbrief, 2008).

Wie heeft er (geen) recht op bedenktijd?
De bedenktijd staat niet open voor (mogelijke) slachtoffers bij wie de uitbuiting niet in België heeft plaatsgevonden. In dit geval moet diegene terug naar het land waar de uitbuiting heeft plaatsgevonden, waar een dergelijke procedure wel gestart kan worden (vertegenwoordiger opvangcentrum1). Daarnaast staat de bedenktijd niet open voor mensen wier zaak op burgerlijk en strafrechtelijk gebied verjaard is. In België verjaart een mensenhandelzaak na vijf jaar. Theoretisch gezien kan iedereen

bij wie de uitbuiting binnen die termijn plaatsvond een beroep doen op de bedenktijd en eventueel het Statuut. Echter, DVZ zal per geval bekijken of de persoon in kwestie nog in aanmerking komt voor de bedenktijd. Een vertegenwoordiger van de CGKR schrijft het WODC in een e-mail op 28 februari 2013 dat dit in principe los staat van de vraag of de persoon toegang heeft tot gewone rechtsmiddelen en bijstand om compensatie te bekomen en afhangt van de verblijfsstatus van de persoon in kwestie. Hij schrijft: 'De relevantie van de reflectieperiode en het statuut, zal wellicht gedetermineerd worden door de vraag of hun administratieve situatie nog precair is.' Een vertegenwoordiger van de Cel Mensenhandel van de Federale Politie merkt op dat het bovendien afhangt van de mate waarin de persoon nog behoefte heeft aan bescherming en begeleiding: 'Als men zich jaren geleden in een situatie van uitbuiting heeft bevonden en zich daar nu niet meer bevindt, kun je jezelf afvragen of het nog wel acuut genoeg is om een beroep te doen op het statuut?.'
Daarnaast kan het opvangcentrum weigeren een (mogelijk) slachtoffer op te nemen indien het ervan overtuigd is dat een verklaring van een (mogelijk) slachtoffer op niets zal uitdraaien. Dit kan bijvoorbeeld omdat het verhaal (nog) te weinig concrete en verifieerbare elementen bevat. Een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 legt uit: 'Het zou ook niet eerlijk zijn tegenover die mensen. Als er een verhaal is met zo weinig aanknopingspunten loont het niet om de procedure op te starten, want je creëert daarmee ook veel valse hoop bij die mensen.' Het is volgens haar zelfs 'een beetje sadistisch' om iemand toe te laten tot de bedenktijd en te begeleiden terwijl van te voren al vast stond dat de persoon weinig kans maakte op verblijf. De gevallen die wegens onvoldoende concrete aanwijzingen niet in de begeleiding worden opgenomen door de opvangcentra, worden ook op deze wijze gedocumenteerd. In 2011 betrof dat 34 van de 350 aanmeldingen bij PAG-ASA (zie tabel 3.1).

3.2.3 Attest van Immatriculatie

Zodra het slachtoffer aangifte doet of een verklaring aflegt (hetzij onmiddellijk, hetzij tijdens of na de bedenktijd)[92] instrueert DVZ op verzoek van het gespecialiseerde opvangcentrum de gemeente om een Attest van Immatriculatie (AI) met een geldigheidsduur van maximum drie maanden af te geven. Om voor een AI in aanmerking te komen dient er aan vier voorwaarden te zijn voldaan (CGKR, 2009, p. 13; Craggs & Martens, 2010, p. 60). DVZ bekijkt of de persoon aan de voorwaarden voldoet, zich baserend op de aanvraag door het opvangcentrum:

- de persoon is een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel;
- de persoon heeft alle banden met het milieu van uitbuiting verbroken;
- de persoon krijgt of accepteert de ondersteuning van één van de gespecialiseerde opvangcentra;
- de persoon verleent zijn of haar medewerking aan het gerechtelijk onderzoek via het afleggen van een verklaring of het neerleggen van een klacht tegen de mensenhandelaar.

Na verklaring/medewerking
Normaliter wordt het verstrekken van informatie via een verklaring door het slachtoffer gezien als afdoende medewerking (vertegenwoordiger DVZ; DSB, 2010,

---

[92] Omdat in België de meeste potentiële slachtoffers van mensenhandel worden doorverwezen door de politie en sociale inspectiediensten, heeft het merendeel al voor toekenning van de bedenktijd een verklaring afgelegd tegen de daders en daarmee onmiddellijk een Attest van Immatriculatie toegekend gekregen (vertegenwoordiger CGKR). Dit blijkt ook uit cijfers van DVZ: tegenover 30 afgegeven BGV's in 2011 stonden 120 afgegeven AI's (CGKR, 2012, p. 31).

p. 14). Het kan echter ook zijn dat het slachtoffer verschillende malen wordt geïnterviewd en/of in een later stadium wordt geconfronteerd met de verdachte. Indien het slachtoffer weigert kan dit worden gezien als weigering tot medewerking met het onderzoek, iets dat in een beëindiging van de procedure kan resulteren. Echter, in de praktijk wordt hier soepel mee omgegaan (vertegenwoordiger CGKR; officier van justitie Brugge). Een vertegenwoordiger van opvangcentrum1:

> 'De mate waarin mensen moeten samenwerken met de politie is eigenlijk minimaal. Het is gewoon een klacht of verklaring en als daarin voldoende informatie zit, dan hoeft het slachtoffer nadien geen informatie meer te geven indien hij dat niet wenst en het slachtoffer wordt nooit verplicht om te getuigen in de rechtbank. Hij wordt ook niet verplicht om de confrontatie met de dader aan te gaan, bijvoorbeeld om hem te herkennen.'

Voordat de geldingsduur van het AI verstrijkt, neemt DVZ contact op met de officier van justitie om na te gaan of de vreemdeling nog steeds als slachtoffer van mensenhandel kan worden beschouwd dat rechten kan ontlenen aan het Statuut. De politie- en inspectiediensten sturen de informatie uit hun onderzoek en over het slachtoffer naar de officier van justitie zodat hij op basis van deze input een uitspraak kan doen over het slachtofferschap en het eventuele vervolg van de gerechtelijke procedure. Na een positieve uitspraak kan DVZ overgaan tot de afgifte van het Statuut Mensenhandel. De officier van justitie kan de procedure ook beëindigen. Een vertegenwoordiger van opvangcentrum2:

> 'Binnen die drie maanden kan al wel gezien worden of dat verhaal plausibel is of niet. Dan kunnen er al onderzoeken zijn waaruit blijkt dat er niets van klopt en de zaak kan geseponeerd worden. Dan zit je niet met iemand met een document van zes maanden. Met dat document van zes maanden heb je ook meer rechten dan met dat document van drie maanden. Dan is die poort nog niet open gezet.'

Het AI kan eenmaal worden verlengd voor een periode van maximum drie maanden indien het onderzoek dit vereist of dit opportuun wordt geacht vanwege de omstandigheden van het dossier (Omzendbrief, 2008). Ook indien de officier niet in staat is binnen drie maanden zijn of haar advies door te geven zal het Attest eenmaal worden verlengd, bijvoorbeeld omdat de officier nog over onvoldoende informatie beschikt om zijn of haar besluit op te kunnen baseren (officier van justitie Brugge en Mechelen; vertegenwoordiger CGKR). Dit komt echter zelden voor (vertegenwoordiger opvangcentrum1).
Indien de zaak wordt geseponeerd tijdens deze periode verliest de persoon het recht op het Statuut en de daarmee gepaard gaande voorzieningen (CGKR, 2008). In dat geval of als blijkt dat iemand geen slachtoffer van mensenhandel is dan wel niet langer voldoet aan de overige voorwaarden, wordt de duur van de reeds verstrekte AI niet ingekort, maar zal het AI niet opgevolgd worden door een nieuw verblijfsdocument. Hierdoor krijgt het slachtoffer de tijd om andere stappen te zetten zoals het starten van een verblijfsrechtelijke procedure op andere gronden, vrijwillige terugkeer of de illegaliteit (vertegenwoordiger opvangcentrum1).

Voorzieningen
Gedurende het AI hebben slachtoffers dezelfde rechten als tijdens de reflectieperiode (Omzendbrief, 2008). Daarenboven zij werken op voorwaarde dat zij een 'arbeidskaart C' hebben: een werkvergunning waarvan de geldigheidsduur overeenkomt met de geldigheidsduur van hun AI (Omzendbrief, 2008). Daarnaast hebben zij recht op cursussen en trainingen (Craggs & Martens, 2010; Kulu-Glasgow et al.,

2012, p. 46). In Vlaanderen moeten slachtoffers uit derde landen bovendien een integratietraject volgen.[93] Deze bestaat uit Nederlandse taalles, maatschappelijke oriëntatie en loopbaanoriëntatie. Vaak wordt er al tijdens de bedenktijd met Nederlandse les aangevangen, maar krijgen slachtoffers pas loopbaanoriëntatie op het moment dat zij op een bepaald niveau Nederlands spreken en een AI hebben ontvangen *(*vertegenwoordiger opvangcentrum1; vertegenwoordiger opvangcentrum2). Slachtoffers die weigeren het integratietraject te volgen kunnen worden gekort op hun sociale steun. Veelal duurt het inburgeringtraject minimaal negen maanden en volgen slachtoffers van mensenhandel ook na de fase van het Attest nog cursussen en trainingen (vertegenwoordiger opvangcentrum2)

Geen medewerking en dan?
Slachtoffers die niet mee willen of kunnen werken, of wier strafzaak gedurende deze periode wordt geseponeerd, hebben in principe geen verblijfsrecht. Ze kunnen wel, net als andere vreemdelingen, een beroep doen op de discretionaire bevoegdheden van de minister om hen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard een verblijfsstatus te verstrekken (artikel 9bis van de Vreemdelingenwet, zie paragraaf 3.2.4).

3.2.4 Tijdelijk verblijf

Om het Statuut te kunnen verkrijgen moeten slachtoffers aan drie cumulatieve voorwaarden voldoen (Omzendbrief 2008):
1. ze moeten de contacten verbreken met de vermoedelijke daders;
2. ze moeten zich laten begeleiden door een gespecialiseerd en erkend opvangcentrum voor slachtoffers van mensenhandel;
3. ze moeten samenwerken met de gerechtelijke overheden via het afleggen van een verklaring of het indienen van een klacht tegen de daders.

De officier van justitie is – als enige – bevoegd het voorlopig Statuut Mensenhandel toe te kennen in de vorm van het Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR), met een geldigheidsduur van zes maanden. Hij of zij is verplicht daarbij rekening te houden met de adviezen van derden zoals de opvangcentra, politie- en/of inspectiediensten (Omzendbrief, 2008). Als de actoren niet eensgezind zijn over of er sprake is van een slachtoffer van mensenhandel, dan vindt er overleg plaats tussen de politiediensten, de officier, DVZ en de centra. De mening van de officier van justitie is doorslaggevend (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Om zijn beslissing te kunnen nemen geeft de officier van justitie antwoord op onderstaande vijf vragen, op initiatief van de cel mensenhandel van de DVZ (CGKR, 2009, p. 16; Omzendbrief, 2008):
- Loopt het onderzoek of de gerechtelijke procedure nog?
- Kan de vreemdeling nog steeds als mogelijk slachtoffer van mensenhandel (of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel) worden beschouwd?
- Is het slachtoffer bereid mee te werken aan het onderzoek of de gerechtelijke procedure?
- Heeft het slachtoffer alle contacten verbroken met de mogelijke dader(s)?
- Vormt het slachtoffer geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid?

---

[93] Integratie is een regionale bevoegdheid in België. Dit betekent dat de Franse en Vlaamse Gemeenschappen bevoegd zijn om een integratietraject in te richten en dat al dan niet verplicht te stellen voor nieuwkomers in het Vlaamse, Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Alleen in Vlaanderen (dat samenvalt met het Vlaams gewest) is het volgen van een inburgeringtraject verplicht gesteld; in Wallonië (op dit gebied bevoegd in plaats van Waals gewest) en in de beide taalgemeenschappen in Brussel is deze verplichting minder dwingend.

Een positief antwoord op deze vijf vragen is een voorwaarde voor het toekennen van het BIVR.[94] De officier van justitie informeert dan DVZ, zodat deze een instructie naar het gemeentebestuur kan sturen om een BIVR te verstrekken (Omzendbrief, 2008). De Cel Mensenhandel van DVZ stelt vervolgens het opvangcentrum van dit besluit op de hoogte (Omzendbrief, 2008). Het BIVR kan met telkens zes maanden worden verlengd indien nog steeds aan de vijf voorwaarden van het BIVR wordt voldaan en tot het moment waarop de rechtbank het vonnis in eerste aanleg velt (CGKR, 2008).[95]

Voorzieningen
Net als in de fase van het Attest van Immatriculatie, heeft een slachtoffer dat in het bezit is van een BIVR toegang tot de arbeidsmarkt (op basis van de werkvergunning C) en recht op sociale steun via het OCMW of zijn opvangcentrum (Omzendbrief, 2008, p. 14). Anders dan in de fase van het AI, is deze werkvergunning een jaar geldig en verlengbaar tot het moment dat de strafprocedure tegen de verdachte(n) is afgerond. Een werkvergunning wordt het vaakst tijdens deze fase van de mensenhandelprocedure aangevraagd omdat deze voor een relatief lange periode geldig is en daarmee aantrekkelijker is voor werkgevers (Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 45).

Beëindigingsgronden
Er kan een einde worden gemaakt aan het Statuut indien vastgesteld wordt dat de persoon niet meer als slachtoffer van mensenhandel kan worden beschouwd, opnieuw banden heeft aangeknoopt met de vermoedelijke daders, weigert nog langer samen te werken met de gerechtelijke instanties, de openbare orde of de nationale veiligheid in gevaar kan brengen, of indien de gerechtelijke autoriteiten besloten hebben om de procedure te beëindigen (oftewel: seponeren) (Omzendbrief, 2008). Dit betekent dat het Statuut kan worden beëindigd wanneer een vreemdeling er oneigenlijk gebruik van maakt omdat er geen sprake (meer) is van slachtofferschap en indien vastgesteld is dat de medewerking of de verklaring van de vreemdeling frauduleus of ongegrond is (Omzendbrief, 2008; vertegenwoordiger CGKR; vertegenwoordiger DVZ). De officier van justitie beslist zelfstandig of het Statuut op deze gronden wordt beëindigd. Dit kan op elk moment. Alvorens dit besluit te nemen zal de officier van justitie echter overleg voeren met het betreffende opvangcentrum, de politie- en/of inspectiediensten en de Cel Mensenhandel van DVZ (vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger CGKR; vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal; Omzendbrief, 2008).
Daarnaast kan ervoor gekozen worden het Statuut te ontnemen als het slachtoffer zich niet houdt aan de gedragscodes van het opvangcentrum (vertegenwoordiger Federale Politie). Dit is geen wettelijk bepaalde intrekkingsgrond. Een gespecialiseerd opvangcentrum mag de begeleiding enkel stopzetten wanneer de officier van justitie heeft geconcludeerd dat het slachtoffer niet langer voldoet aan de voorwaarden voor de procedure (Omzendbrief, 2008).
Tegen een (vroegtijdige) beëindiging van het Statuut staat geen mogelijkheid tot bezwaar open, en tegen een sepot geen beklagmogelijkheid (vertegenwoordiger CGKR; vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger opvangcentrum1). In het geval van beëindiging geeft DVZ het gemeentebestuur de instructie een bevel om het grondgebied te verlaten af te geven, de zogeheten Bijlage 13 (hierna: B13). Tegen de B13 kan administratief bezwaar worden aangetekend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) in de vorm van een annulatieberoep. Daarbij kan

---

[94] Elektronische Vreemdelingenkaart A.

[95] Een vonnis waartegen beroep open staat.

men zich baseren op de motiveringsplicht van de RvV en feitelijkheden van de B13 procedure, maar niet op inhoudelijke gronden (vertegenwoordiger CGKR).
Wederom geldt dat DVZ in de praktijk een BIVR af zal laten aflopen in plaats van die vroegtijdig te beëindigen, tenzij er sprake is fraude of hernieuwd contact met de daders. Dit geeft de persoon in kwestie de mogelijkheid om te wennen aan het idee dat de begeleiding stopt en na te denken over vervolgstappen (vertegenwoordiger opvangcentrum2; vertegenwoordiger opvangcentrum1).

3.2.5 Voortgezet verblijf

DVZ kan een machtiging tot verblijf van onbepaalde duur verlenen in de vorm van een BIVR van onbepaalde duur in geval de verklaring of klacht van het slachtoffer tot een veroordeling van de dader(s) geleid heeft voor mensenhandel of de zwaardere vormen van mensensmokkel of indien de officier van justitie in zijn vorderingen de tenlastelegging van mensenhandel of zwaardere vormen van mensensmokkel 'weerhouden heeft' (Omzendbrief, 2008). Dit wil zeggen dat een effectieve veroordeling voor mensenhandel c.q. mensensmokkel niet noodzakelijk is om een verblijfstitel van onbepaalde duur te bemachtigen, zolang dit maar in de tenlastelegging is opgenomen en de dader wel is veroordeeld voor een daaraan gerelateerd feit (vertegenwoordiger DSB; vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal).[96]
Een BIVR van onbepaalde duur is vijf jaar geldig, maar zal daarna worden vernieuwd zonder extra voorwaarden.[97] Om in aanmerking te komen voor een BIVR van onbepaalde duur moet het slachtoffer zijn of haar identiteit bewijzen. Indien dit onmogelijk is, moet hij of zij meedelen welke stappen er zijn ondernomen om dit te bewijzen (Omzendbrief, 2008).
Het verblijfsrecht van slachtoffers van mensenhandel is dus bijna volledig afhankelijk van het verdere (positieve) verloop van de gerechtelijke procedure. Indien de zaak wordt geseponeerd, verliest de betrokkene in principe het Statuut Mensenhandel (CGKR, 2008). Om die reden kunnen slachtoffers van mensenhandel die twee jaar legaal verblijven in België onder het Statuut Mensenhandel, maar wier klacht uiteindelijk door het parket geseponeerd werd, toch aanspraak maken op verder verblijf. Het gaat hier om de periode vanaf de start van de begeleiding door een gespecialiseerd opvangcentrum tot het sepot (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Aan deze officieuze procedure wordt gerefereerd als de 'STOP-procedure' (PAG-ASA, 2012, p. 25).
Of slachtoffers geregulariseerd worden in het kader van de STOP-procedure hangt mede af van de mate waarin zij hebben meegewerkt aan de strafrechtelijke procedure en de begeleiding in één van de gespecialiseerde opvangcentra. Daarnaast houdt DVZ bij de beoordeling van deze verblijfsaanvraag rekening met de mate van integratie van het slachtoffer in de Belgische samenleving (PAG-ASA, 2012, p. 25). Daarom stuurt het betreffende opvangcentrum bij een dergelijke aanvraag steeds een uitgebreid psychosociaal verslag over het slachtoffer mee (vertegenwoordiger opvangcentrum2). De STOP-procedure is mede gecreëerd als overeenkomst tussen DVZ en de drie opvangcentra, omdat seponering van een zaak niet altijd iets zegt

---

96 Op de website van de Europese Commissie over België http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.-action?country=Belgium, geraadpleegd op 10 maart 2013, staat dat slachtoffers ook recht heeft op voortgezet verblijf zonder dat de dader is vervolgd (mits de officier van justitie het feit mensenhandel in zijn vordering had opgenomen). Navraag bij de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, in overleg met Dienst Vreemdelingenzaken, wijst uit dat in dat geval wel een uiteindelijke veroordeling moet worden uitgesproken op basis van een andere strafrechtelijke bepaling dan mensenhandel (email vertegenwoordiger DSB, 14 maart 2013).

97 www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=5524, geraadpleegd op 15 januari 2013.

over het waarheidsgehalte van het verhaal van een slachtoffer (vertegenwoordiger opvangcentrum2).
Slachtoffers die actief hebben meegewerkt met de autoriteiten maar wier dossier werd geseponeerd binnen een periode van minder dan twee jaar vallen buiten het toepassingsgebied van de STOP-procedure. Voor hen, alsmede voor slachtoffers die geen medewerking willen of kunnen verlenen, staat alleen een verzoek open om regularisatie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard op basis van artikel 9bis van de vreemdelingenwet. Het toekennen van de regularisatieaanvraag kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden en is een discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn gemachtigde. De belangrijkste criteria voor regularisatie staan in de instructie van 19 juli 2009 aan de DVZ.[98] Hieronder vallen situaties waarbij de verwijdering van de vreemdeling in strijd zou kunnen zijn met internationale mensenrechtenverdragen, zoals in geval de vreemdeling een ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is of in geval hij of zij kan aantonen te beschikken over een 'duurzame lokale verankering in België'. De lijst met genoemde criteria in de instructie is niet uitputtend, en de minister kan ook in andere prangende humanitaire situaties ervoor kiezen om slachtoffers te regulariseren (Sterckx, 2009, p. 5).
Daarnaast kan het een slachtoffer, net als andere vreemdelingen zonder wettig verblijf, een regularisatie aanvragen op grond van medische redenen op basis van artikel 9ter van de vreemdelingenwet. De persoon in kwestie moet laten zien dat hij of zij dusdanig ernstig ziek is dat zijn of haar leven of fysieke integriteit in gevaar is of dat er geen adequate behandeling voorhanden is in het land van herkomst. Ook staat het een ieder vrij om een aanvraag in te dienen voor een ander verblijfsdoel (bijvoorbeeld gezinsmigratie of asiel).

3.2.6 Asiel en slachtofferregeling

Ook vreemdelingen die tijdens een lopende asielaanvraag een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel blijken te zijn kunnen in aanmerking komen voor de bedenktijd, en eventueel het Statuut. Binnen het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, dat besluit over verblijfsaanvragen van asielzoekers, bestaat een speciale Cel Mensenhandel. Deze heeft als doelstelling de onderzoeken in verband met mensenhandel en de hulp aan slachtoffers te coördineren, en alle informatie over dit onderwerp te centraliseren, behandelen en analyseren. Een gespecialiseerde dossierbehandelaar onderzoekt de asielaanvragen van potentiële slachtoffers en mag hen interviewen en doorverwijzen naar de gespecialiseerde opvangcentra.[99] Potentiële slachtoffers die zich reeds in een asielzoekerscentrum bevinden worden pas naar een opvangcentrum overgebracht nadat dit in een intakegesprek het (mogelijk) slachtofferschap heeft vastgesteld (vertegenwoordiger Federale Politie).
Een lopende asielaanvraag wordt niet automatisch afgewezen zodra een slachtoffer besluit aangifte te doen en/of over te stappen op de slachtofferregeling. In geval een (mogelijk) slachtoffer besluit aangifte te doen zonder over te stappen gelden volgens een vertegenwoordiger van het CGKR de specifieke regels voor de behandeling van een tweede asielaanvraag. Ook kan een vreemdeling (opnieuw) een asielaanvraag zodra het Statuut Mensenhandel wordt beëindigd, bijvoorbeeld in geval van een sepot (vertegenwoordiger CGKR).

---

[98] 'Instructie met betrekking tot de toepassing van het oude artikel 9,3 en het artikel 9bis van de vreemdelingenwet'. www.kruispuntmi.be/uploadedFiles/Vreemdelingenrecht/Wegwijs/verblijfsstatuten/Humanitair/instructie%20regularisatie%2020090718.pdf, geraadpleegd op 1februari 2013.

[99] www.cgvs.be/nl/Kwetsbare_groepen/Slachtoffers_van_mensenhandel/, geraadpleegd op 14 februari 2013.

3.2.7 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen

Tabel 3.5 geeft een overzicht van alle verblijfstitels die in 2011 aan (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en de zware vormen van mensensmokkel werden afgegeven of verlengd[100] (DVZ, 2012, p. 114). De vergunningen betreffen zowel (mogelijke) slachtoffers uit EU-landen als uit derde landen.

Tabel 3.5 Aantal verstrekte verblijfsdocumenten (inclusief verlengingen) aan slachtoffers van mensenhandel en -smokkel in 2011

	M	V	Totaal
BGV 45 dagen	20	10	30
Attest van Immatriculatie	73	47	120
Verlenging Attest van Immatriculatie	1	11	12
Tijdelijk BIVR/MH	45	27	72
Verlenging tijdelijk BIVR – MH	282	180	462
Onbeperkt BIVR/MH	31	20	51
Tijdelijk BIVR/humanitair	0	1	1
Verlenging tijdelijk BIVR/humanitair	14	33	47
Onbeperkt BIVR/humanitair	5	6	11
Bijlage 13	3	4	7
Verlenging bijlage 13	0	1	1

Bron: CGKR, (2012, p. 131).

Het aantal verstrekte BGV's met een duur van 45 dagen blijkt in 2011 veel lager te liggen dan het aantal verstrekte AI's met een duur van drie maanden. Dit verschil kan gedeeltelijk worden verklaard uit het gegeven dat de tabel geen cohortbenadering toelaat: het aantal personen met een AI in 2011 betreft ook personen die in 2010 een BGV hadden en dus gebruikmaakten van de bedenktijd (vertegenwoordiger CGKR). Daarnaast is het zo dat vrij weinig slachtoffers gebruikmaken van de bedenktijd. Velen kiezen ervoor om meteen een verklaring af te leggen of aangifte te doen tegen de daders. Dat het merendeel van de doorverwezen slachtoffers door politie- en inspectiediensten wordt gesignaleerd heeft hier waarschijnlijk mee te maken. In 2011 zijn twaalf AI's verlengd omdat dit opportuun werd geacht of omdat de officier van justitie nog geen beslissing kon nemen of het (mogelijke) slachtoffer in aanmerking kwam voor het Statuut.
In totaal werd er in 2011 aan 73 slachtoffers het Statuut Mensenhandel toegekend in de vorm van een tijdelijk BIVR, waaronder in één geval op basis van humanitaire gronden. Daarnaast werden er 509 reeds verstrekte tijdelijke BIVR's verlengd, waaronder 47 om humanitaire redenen. In 2010 waren er 64 meer verblijfsaanvragen bij DVZ dan in 2011.
62 slachtoffers ontvingen in 2011 een voortgezet verblijf in de vorm van een BIVR van onbepaalde duur, van wie 51 om redenen eigen aan de mensenhandelprocedure – bijvoorbeeld omdat de verklaring of klacht van een slachtoffer tot een veroordeling van de dader leidde – en 11 op basis van humanitaire gronden (CGKR, 2012, p. 132). Dat wil zeggen via de STOP-procedure of in het licht van bijzondere omstandigheden (DVZ, 2011b, p. 100).

[100] De in totaal 814 beslissingen tot afgifte of verlenging van een verblijfstitel betreffen dus zowel de nieuwe slachtoffers voor wie in 2011 een nieuw dossier mensenhandel is geopend als de slachtoffers wier dossier voor 2011 werd geopend. De cijfers wijken iets af van de cijfers van DVZ (DVZ, 2012, p. 114). De redenen hiervoor zijn onbekend.

3.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling

3.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik

In België wordt oneigenlijk gebruik van het Statuut Mensenhandel niet geregistreerd. Een vertegenwoordiger van het CGKR stelt dat het fenomeen oneigenlijk gebruik niet belangrijk genoeg lijkt om het te documenteren want, zo zegt hij, 'als het wel duidend genoeg zou zijn, zou daar door de politiek op gereageerd worden.' DVZ registreert wel hoeveel verblijfsvergunningen zijn ingetrokken of beëindigd van personen die aanvankelijk het Statuut Mensenhandel was toegekend, met de verwijdering van het grondgebied tot gevolg (vertegenwoordiger Federale Politie).
In 2011 zijn er in totaal zeven verblijfsvergunningen ingetrokken door uitvaardiging van een bevel om het grondgebied te verlaten via een Bijlage 13 (hierna: B13). Een B13 kan worden afgegeven na intrekking of na afloop van een *tijdelijk* verblijfsrecht indien de vreemdeling niet meer voldoet aan de gestelde voorwaarden of fraude heeft gepleegd bij de verblijfsaanvraag of langer blijft dan toegestaan. Een B13 na beëindiging of intrekking van een *permanent* verblijf wordt uitgevaardigd indien blijkt dat de vreemdeling fraude heeft gepleegd bij de verblijfsaanvraag. De vreemdeling dient dan binnen zeven dagen het land te verlaten, tenzij er andere verblijfsaanvragen uitstaan. In dat geval worden de verwijderingsmaatregelen opgeschort.[101] De redenen voor de uitvaardiging van de zeven Bijlagen 13 van 2011 zijn onbekend. Evenmin is bekend in hoeverre het een intrekking van een tijdelijke of permanente verblijfsvergunning betrof.
In België lijkt oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffer van mensenhandel geen prangend probleem. De vertegenwoordiger van de cel Mensenhandel van DVZ is bekend met maar één geval waarin een Statuut was toegekend aan een drietal vreemdelingen van Chinese afkomst die door twee familieleden in België als slachtoffers van mensenhandel werden opgegeven. Achteraf bleek uit het gerechtelijk onderzoek naar de zaak dat er geen sprake was van mensenhandel, maar dat de twee aangevers zelf mensensmokkelaars waren die via een gefingeerd verhaal aan een verblijfsvergunning voor de drie familieleden probeerden te komen (vertegenwoordiger DVZ). De officier van justitie van Brugge geeft aan geen ervaring te hebben met oneigenlijk gebruik van het Statuut. Ook de vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal heeft geen ervaring met het fenomeen. Desondanks wordt oneigenlijk gebruik niet uitgesloten. Volgens een vertegenwoordiger van het CGKR gaat het om enkele gevallen. Een vertegenwoordiger van de Federale Politie schat dat van de 170 nieuwe slachtoffers die een beroep doen op het Statuut er nog geen tien op dubieuze wijze in die procedure beland zijn. De officier van justitie van Mechelen stelt een drietal keer in zijn loopbaan een negatief advies uitgevaardigd te hebben wegens vermoedens van oneigenlijk gebruik, een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 heeft vermoedens bij twee gevallen per jaar.
Als indicator van oneigenlijk gebruik wordt gezien het doorlopen van meerdere asielprocedures alvorens een beroep te doen op het Statuut (vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal). Zo stelt een vertegenwoordiger van de Federale Politie: 'Als je iemand hebt die al een tijd lang in het land verbleef, die bijna op verwijdering staat en dan komt opdraven met een verklaring mensenhandel, dan weet je dat het oneigenlijk gebruik is.' Ook binnen de

[101] Men kan binnen 30 dagen een annulatie- of opschortingsberoep tegen een bevel van uitwijzing indienen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwisting of, indien dat wordt afgewezen, een beroep in kort geding starten bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.
www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=14852, geraadpleegd op 15januari 2013.

cel Mensenhandel van DVZ bestaat de indruk dat er oneigenlijk gebruik voorkomt omdat 'mensen dan ongeveer in alle procedures hebben gezeten en dan dit proberen' (vertegenwoordiger DVZ). Er is ook twijfel ten aanzien van mensen die op het punt staan uitgezet te worden (vertegenwoordiger Federale Politie). Er wordt echter niet uitgesloten dat zich ook onder deze groep die eerdere vreemdelingrechtelijke procedures hebben doorlopen daadwerkelijke slachtoffers bevinden (vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal).

Ook 'standaardverhalen' met weinig aanwijzingen worden als indicatie van oneigenlijk gebruik genoemd. Zo zegt de officier van justitie van Mechelen: 'Soms hebben ze zo'n algemeen, voorbereid verhaal dat bij verschillende slachtoffers terugkomt. Dat is een verhaal dat ze van buiten moeten leren, zonder dat ze weten wat ze eigenlijk zeggen.' Standaardverhalen zijn verhalen die de ronde doen en door mensen aan elkaar worden doorgegeven. Dikwijls gaat het om verhalen met weinig tot geen concrete aanwijzingen of verhalen volgens een bepaald stramien (vertegenwoordigers opvangcentrum1 en opvangcenttrum2). Een vertegenwoordiger van opvangcentrum1 geeft een voorbeeld van een dergelijk verhaal van een jonge vrouw die vertelde dat ze werd aangesproken door een man uit Duitsland om een baan te accepteren in Europa en vervolgens werd opgesloten en voor hem moest werken. 'Ze kon ons echter geen enkele informatie geven over de vlucht, het vliegtuig, de luchthaven, de uniformen van de stewardessen, hoe het huis en de straat eruit zagen' (vertegenwoordiger opvangcentrum1).

Daarnaast wordt uitval uit de procedure als mogelijke indicatie van oneigenlijk gebruik genoemd (vertegenwoordiger Federale Politie). Bijvoorbeeld wanneer een persoon opnieuw contact opneemt met de verdachten, niet langer medewerking aan het onderzoek wil verlenen, of niet langer begeleid wil worden (vertegenwoordiger DVZ). Er kunnen echter verschillende redenen zijn waarom iemand de procedure niet afmaakt en de begeleiding staakt. Zo zegt een vertegenwoordiger van opvangcentrum2: 'Sommige slachtoffers zijn bang, worden bedreigd. Sommigen keren terug naar het milieu of verdwijnen uit angst voor wat er gaat komen. Ze [de gevallen van oneigenlijk gebruik] zullen er wel tussen zitten, maar hoeveel dat er zijn weet ik niet. Misschien één of twee keer per jaar.' Ook het verschil in inkomsten dat men in het uitbuitingsmilieu verdiende in vergelijking met de sociale steun die men in de opvang ontvangt kan voor sommigen een motivatie zijn om terug te keren naar het uitbuitingsmilieu (vertegenwoordiger opvangcentrum1).

Ten slotte worden onlogische of onwaarschijnlijke verhalen als indicatie gezien van mogelijk oneigenlijk gebruik. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer een slachtoffer stelt via het vliegtuig van A naar B te zijn gereisd, maar achteraf blijkt dat er in die week geen vluchten op dat traject waren (officier van justitie Mechelen), of wanneer iemand claimt in een restaurant te zijn uitgebuit dat in werkelijkheid al twee jaar gesloten is (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Dit komt aan het licht als uit opsporingsonderzoek blijkt dat bepaalde aspecten van verhaal niet kloppen.

In een enkel geval zijn er concrete aanwijzingen dat een persoon oneigenlijk gebruikmaakte van de verblijfsregeling. Zo is er een aantal zaken bekend van vreemdelingen die door een mensenhandelnetwerk naar de opvangcentra waren gestuurd om aldaar verblijvende slachtoffers in die opvangcentra te intimideren om zo bepaalde informatie te verkrijgen (vertegenwoordiger CGKR), of om andere slachtoffers te bewegen zich opnieuw in het milieu van uitbuiting te begeven (vertegenwoordiger DVZ). Dit kan aan het licht komen doordat uit een telefoontap blijkt dat deze personen gedurende hun verblijf in de opvang contacten onderhouden met de criminele organisaties.

Er valt geen conclusie te trekken over de nationaliteit of sekse van de vreemdelingen die oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling maken (vertegenwoordiger CGKR; vertegenwoordiger Federale Politie).
De indruk bestaat dat de voorwaarden die gepaard gaan met het Statuut Mensenhandel en de procedures te specifiek zijn om er op grote schaal oneigenlijk gebruik van te maken (zie ook paragraaf 3.4.2). Zo zegt een vertegenwoordiger van DVZ: 'Als men op oneigenlijke wijze aan een verblijfstitel wil komen, gaat dat niet lukken via het Statuut Mensenhandel. Dat is een specifiek statuut met eigen vereisten en voorwaarden. Daar gaat men niet aan voldoen.' Het Statuut wordt ook niet gezien als een systeem dat een prikkel afgeeft voor oneigenlijk gebruik. Volgens de geinterviewden zijn er namelijk andere manieren om een permanente vergunning te verkrijgen die relatief eenvoudiger zijn, zoals via gezinsmigratie of via regularisatie op humanitaire gronden (vertegenwoordiger Federale Politie; officier van justitie Brugge).

3.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik

In België zijn geen officiële criteria opgesteld om oneigenlijk gebruik vast te stellen (officier van justitie Brugge). De aanname is dat oneigenlijk gebruik wordt gedetecteerd voordat een persoon definitief gebruik heeft gemaakt van het Statuut (vertegenwoordigers CGKR; vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger Federale Politie). Op dat moment ligt de bewijslast nog bij de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij of zij een slachtoffer van mensenhandel is. Zodra de afgegeven verblijfsvergunning wordt ingetrokken op basis van indicaties van oneigenlijk gebruik verschuift de bewijslast naar de overheid. In dat geval wordt daar tussen de betrokken actoren (opvangcentra, politie en justitie, en DVZ) overleg over gevoerd (vertegenwoordiger CGKR). Het uiteindelijke besluit tot het beëindigen van een reeds opgestarte procedure wordt genomen door de officier van justitie (Omzendbrief, 2008). Deze zal dan aannemelijk moeten maken dat de vreemdeling zich voordeed als slachtoffer enkel om het verkrijgen van een verblijfsvergunning en de daaraan verbonden voorzieningen. DVZ kan dan het verblijfsrecht beëindigen en verwijderingsmaatregelen inzetten (vertegenwoordiger opvangcentrum2).
De drie gespecialiseerde opvangcentra spelen een rol in het opsporen van oneigenlijk gebruik. Zoals aangegeven gaan de opvangcentra in het intakegesprek met een (vermoedelijk) slachtoffer na of het verhaal voldoende aanwijzingen bevat om het vermeende slachtofferschap vast te stellen en de verblijfsrechtelijke procedure te starten alvorens ze hem of haar begeleiden en assisteren in de procedure. In geval het slachtoffer door een politie- of inspectiedienst werd doorverwezen dient het opvangcentrum bij twijfel de officier van justitie te contacteren (Omzendbrief, 2008). In dat geval is de mening van de officier van justitie omtrent het geclaimde slachtofferschap bepalend (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Indien het (mogelijke) slachtoffer door een andere instantie wordt doorverwezen of zichzelf meldt (en dus de officier van justitie en DVZ in principe nog niet zijn geïnformeerd), mag het opvangcentrum zelf beslissen om de persoon al dan niet op te vangen (vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger opvangcentrum1; vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal). De opvang kan op dat moment dus ook besluiten een persoon te weigeren (vertegenwoordiger opvangcentrum2), bijvoorbeeld op basis van vermoedens van oneigenlijk gebruik.
Ook de politie en het Openbaar Ministerie spelen een rol in het opsporen van oneigenlijk gebruik (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger DVZ). De politie heeft een opleiding gevolgd om te herkennen of iemand slachtoffer is ja of nee. Als zij denken dat er sprake is van oneigenlijk gebruik zullen zij iemand niet doorverwijzen naar een opvangcentrum (vertegenwoordiger DVZ). Daarnaast kan

oneigenlijk gebruik aan het licht komen tijdens het opsporingsonderzoek (officier van justitie Brugge).
Een aantal factoren kan het detecteren en vaststellen van oneigenlijk gebruik belemmeren. Zo wijzen vertegenwoordigers van de opvangcentra op de complexiteit van het fenomeen mensenhandel. Een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 stelt dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom slachtoffers zich soms niet het gehele verhaal kunnen herinneren: 'Langs de andere kant hebben we af en toe ook verhalen die heel vaag zijn maar waarvan achteraf blijkt dat alles klopt. Dat het heel plausibel is dat die persoon niet alles weet.' Bijvoorbeeld omdat de persoon zo geïsoleerd werd door de mensenhandelaar (vertegenwoordiger CGKR) of vanwege psychische trauma's die het slachtoffer door de uitbuiting heeft opgelopen (vertegenwoordiger opvangcentrum1).
De gezochte bewijslast om oneigenlijk gebruik vast te stellen is eveneens een moeilijkheidsfactor. Het blijkt lastig aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik hard te maken. Een vertegenwoordiger van de Federale Politie merkt hierover op: 'Ik denk dat het heel moeilijk is om een juridisch kader te creëren om alle vormen van misbruik uit te sluiten omdat de situatie van mensen niet te herleiden valt tot een aantal voorwaarden die objectief vast te stellen zijn.'

3.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke negatieve effecten

3.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik

Filters in de procedure
Verschillende geïnterviewden noemen de toetsingsmomenten gedurende de vreemdelingrechtelijke procedure als een maatregel tegen oneigenlijk gebruik door personen die een oneigenlijk beroep doen op de slachtofferregeling eruit te filteren. Tabel 3.6 geeft de verschillende toetsingsmomenten door de betrokken actoren schematisch weer. Het schema bevat niet de identificatiefase die voorafgaat aan het doorverwijzen van een (mogelijk) slachtoffer, waarin al een eerste schifting plaatsvindt.

Tabel 3.6 Schematisch overzicht toetsingsmomenten verblijfsregeling België[a]

Filter 1	Toekenning bedenktijd via opschorting verwijdering via Bevel Grondgebied te Verlaten (BVG)	- Opvangcentra vragen bedenktijd bij DVZ aan
Filter 2	Toekenning Attest van Immatriculatie (AI)	- Opvangcentra vragen AI bij DVZ aan - Bij twijfel over het slachtofferschap, nemen opvangcentra contact op met de officier van justitie die in dat geval slachtofferschap vaststelt
Filter 3	Verlenging Attest van Immatriculatie (AI)	- DVZ verlengt AI indien officier van justitie nog geen advies kan geven of slachtoffer in aanmerking komt voor Statuut
Filter 4	Toekenning Statuut Mensenhandel (BIVR)	- Officier van justitie kent Statuut toe - In toekenning houdt officier van justitie rekening met adviezen van politie/inspectie, opvangcentra, DVZ - DVZ geeft opdracht aan gemeentebestuur om BIVR uit te vaardigen
Filter 5	Verlenging Statuut Mensenhandel (BIVR)	- Officier van justitie kent verlenging Statuut toe
Filter 6	Toekenning BIVR van onbepaalde duur	- DVZ kent als afgevaardigde van de minister de BIVR van onbepaalde duur toe

a Mede gebaseerd op het schematisch overzicht uit Noteboom (2009,, p. 74-75).

Volgens een vertegenwoordiger van de DSB zijn de filters mede ontworpen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Een vertegenwoordiger van het CGKR zegt: 'De sluizen die men vervolgens door moet gaan om effectief in het bezit gesteld te worden van een AI of BIVR zijn redelijk belangrijk [om oneigenlijk gebruik tegen te gaan].'

Zoals aangegeven spelen de opvangcentra een belangrijke rol in de beoordeling of iemand een (mogelijk) slachtoffer is dat rechten kan ontlenen aan het Statuut, dan wel of iemand een oneigenlijk beroep doet op de slachtofferregeling. Zij spelen met name een rol in de toekenning van de bedenktijd (filter 1) en het Attest van Immatriculatie (filter 2), door al dan niet namens een (mogelijk) slachtoffer de daarvoor bestaande verblijfsdocumenten bij DVZ aan te vragen.

Daarnaast spelen justitie en de cel Mensenhandel van DVZ een rol in de verificatie van het slachtofferschap. De officier van justitie is als enige bevoegd het Statuut Mensenhandel toe te kennen. De tussentijdse fase van het Attest van Immatriculatie (filter 2 en 3) is ingericht om nader onderzoek te doen naar het geclaimde slachtofferschap en om te beoordelen of het verhaal van het slachtoffer voldoende opsporingsindicaties bevat om tot vervolging over te gaan.

Ook na de afgifte van het Statuut (filter 4 en 5) zal de officier van justitie, in overleg met de andere betrokken actoren, bij elke verblijf- of verlengingsaanvraag opnieuw beoordelen of de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet. Een vertegenwoordiger van het CGKR spreekt daarom van een 'permanente bijsturing' door verschillende betrokken actoren gedurende de gehele procedure.

Integrale aanpak: samenwerking, kennis- en informatiedeling

Een tweede aspect dat uit de interviews naar voren komt om oneigenlijk gebruik tegen te gaan is de nauwe samenwerking tussen de betrokken actoren in de strijd tegen mensenhandel: de opvangcentra, politie, officier van justitie, DVZ en, in de identificatiefase, de sociale inspectiediensten (vertegenwoordiger DSB; vertegenwoordiger DVZ; vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal). Er is sprake van een ketenaanpak waarbij de verschillende partijen op regelmatige basis

informatie uitwisselen, bijvoorbeeld wanneer één van de partijen vermoedens heeft van oneigenlijk gebruik tijdens, voor, of na één van de verschillende toetsingsmomenten. Informatie kan worden gestapeld met als resultaat een dossier met voldoende feitelijke informatie om de procedure al dan niet stop te zetten. De officier van justitie van Brugge zegt hierover: 'Hoe meer visies je bij elkaar kunt rapen van mensen die effectief op het terrein de situatie inschatten en hoe meer je overleg kunt plegen, hoe correcter de inschatting van de situatie'. En een vertegenwoordiger van opvangcentrum2:

> 'Wij zitten met drie actoren op één dossier: opvangcentra, politie en justitie, en DVZ. Onderling is er een goede samenwerking en communicatie. Zo proberen wij die fraude tegen te gaan. Of, in ieder geval, als iemand toch binnen het Statuut geraakt en wij hebben het vermoeden dat, of de politie heeft bewijzen van, of de DVZ heeft weer andere dingen, dan kan dat leiden tot het einde van de procedure.'

Een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 benadrukt eveneens dat door de samenwerking de echte slachtoffers kunnen worden onderscheiden van vreemdelingen die fingeren slachtoffer te zijn om daarmee een verblijfsvergunning te verkrijgen: 'Doordat we samenwerken, proberen we natuurlijk wel de echte slachtoffers zo veel mogelijk een kans te geven en de frauduleuze er niet valselijk in te krijgen [in het Statuut].'

Verplichte opvang/ centrale rol opvangcentra
Zoals beschreven is het een voorwaarde voor slachtoffers om zich (al dan niet ambulant) te laten begeleiden door één van de drie gespecialiseerde opvangcentra om in aanmerking te komen voor het Statuut Mensenhandel en deze te behouden. Zowel vertegenwoordigers van de cel mensenhandel van de Federale Politie, van DVZ als van de opvangcentra zelf zijn van mening dat oneigenlijk gebruik hierdoor 'zeer snel' wordt gedetecteerd, niet alleen door medewerkers maar ook door medebewoners van de opvangcentra. Zo zegt de officier van justitie van Mechelen:

> 'Slachtoffers van mensenhandel moeten een dagelijkse routine uitvoeren. Als ze dat echt niet vanuit het hart doen, niet echt slachtoffer zijn, dan zie je dat ze na een paar weken door andere slachtoffers in het opvangcentrum worden gedetecteerd.'

Medewerkers van de opvangcentra controleren de plausibiliteit van de verhalen van de vermeende slachtoffers tijdens het intakegesprek. Zij zouden daarbij nog strenger selecteren dan de politie en arbeidsinspectie (vertegenwoordiger Federale Politie). Ook communiceren ze signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik aan politie en justitie die zij opvangen tijdens de begeleiding van slachtoffers (vertegenwoordiger opvangcentrum1). Dit betreft niet alleen vreemdelingen die een verhaal verzinnen in de hoop daarmee een verblijfsvergunning te verkrijgen, maar ook personen die in de opvang zitten met de bedoeling om aldaar verblijvende slachtoffers te ronselen voor de seksindustrie (vertegenwoordiger DVZ) en/of personen die zelf nog banden onderhouden met de criminele organisatie (officier van justitie Mechelen).
Vanwege de begeleiding van (mogelijke) slachtoffers hebben de opvangcentra naar eigen zeggen een onmisbare expertise ontwikkeld in de problematiek. Door hun nauwe betrokkenheid met individuele slachtoffers verwerven ze veel inzicht in de (culturele) achtergronden van de slachtoffers en winnen ze langzamerhand hun vertrouwen. Hierdoor zijn slachtoffers niet alleen meer geneigd om mee te werken in

een gerechtelijke procedure tegen de mensenhandelaar (vertegenwoordiger opvangcentrum 2), ook kunnen de opvangcentra zodoende sneller beoordelen of iemand terecht in de procedure zit (vertegenwoordiger DVZ). Volgens de officier van justitie van Brugge zijn de opvangcentra dan ook 'de oren en ogen' van het OM, dat beoordeelt of iemand in aanmerking komt voor het Statuut Mensenhandel: 'Daar zitten de mensen met kennis van zaken die er bewust mee bezig zijn. Ik ga er vanuit dat zij het effectief melden als er iets te melden valt [wat betreft oneigenlijk gebruik].'

Medewerkingsvereiste
Sommige geïnterviewden zien de verplichting om mee te werken met politie en justitie als voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning als een maatregel om mogelijk oneigenlijk gebruik ervan tegen te gaan. Doordat politie en justitie de feiten uit de afgelegde verklaring of aangifte nagaan, kan de officier van justitie de procedure onmiddellijk laten beëindigen wanneer uit het opsporingsonderzoek blijkt dat de vreemdeling zich voordoet als slachtoffer. Volgens de advocaat-generaal en tevens vertegenwoordiger van het Expertisenetwerk MH is de medewerkingsvereiste daardoor een 'garantie' tegen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Ook een vertegenwoordiger van het CGKR zegt: 'Eigenlijk denken we dat dit systeem van medewerking het beste systeem is om echte slachtoffers te signaleren.'
Ook vanuit de opvangcentra klinken stemmen dat de medewerkingsverplichting 'iets heel goeds is', omdat de verklaring dan kan worden geverifieerd door politie en justitie. Slachtoffers die wel meewerken zouden de verblijfsstatus beschouwen als een beloning en daardoor alert zijn wanneer anderen in de begeleiding terechtkomen die een verhaal fingeren en/of niet oprecht bereid zijn te helpen in de opsporing en vervolging van de verdachte(n). Volgens een vertegenwoordiger van opvangcentrum1 vormt de medewerkingsverplichting bovendien 'een drempel voor oneigenlijk gebruik door diegenen die geen slachtoffer zijn. Zo vermijd je het aantal oneerlijke mensen (in de procedure).'

Professionalisering en expertise opbouw
Volgens de geïnterviewden is voor een effectieve aanpak van oneigenlijk gebruik vereist dat alle actoren gespecialiseerd zijn in de problematiek, waardoor ze echte slachtoffers van mensenhandel weten te identificeren en te onderscheiden van vreemdelingen die zich voordoen als slachtoffer. Een vertegenwoordiger van de cel Mensenhandel van DVZ benadrukt het belang dat medewerkers van de politie en arbeidsinspectie getraind zijn in het hanteren van de indicatoren waarmee slachtoffers van mensenhandel kunnen worden herkend. Binnen de Federale Politie bestaat een speciale cel mensenhandel waar eventuele signalen van oneigenlijk gebruik kunnen worden doorgegeven. Hij zegt daarover: 'Die hebben nog meer kennis van die parameters en indicatoren en zien eigenlijk vrij snel of ze met een werkelijk slachtoffer te maken hebben of niet.'
Daarnaast wijzen geïnterviewden op het belang dat de officieren van justitie belast met de toekenning van het Statuut gespecialiseerd zijn in de materie. Hierdoor zijn ze ook bekwaam om een standpunt in te nemen over oneigenlijk gebruik van de regeling (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger DVZ). In het speciaal daarvoor ingerichte expertisenetwerk mensenhandel kunnen ervaringen en goede praktijken op dit gebied worden uitgewisseld.
Er worden regelmatig trainingen georganiseerd over mensenhandel door onder andere politie, inspectiediensten en justitie. In deze trainingen komen verschillende onderwerpen aan bod, waaronder het hanteren van de indicatoren om slachtoffers te signaleren, maar ook onderwerpen zoals de definitie en verschillende verschij-

ningsvormen van mensenhandel en de opsporing en vervolging van daders (vertegenwoordiger DSB). Daarnaast organiseert de politie terugkomdagen voor mensen in het werkveld van de mensenhandel (vertegenwoordiger Federale Politie). Het is onbekend in hoeverre er speciale aandacht wordt besteed aan het detecteren en vaststellen van een gefingeerde slachtofferstatus.

Sancties
Er bestaan geen specifieke sancties voor personen van wie vastgesteld is dat ze oneigenlijk gebruik hebben gemaakt van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Op basis van algemene wetgeving is het wel mogelijk iemand te vervolgen voor het verstrekken van valse of misleidende informatie, of van valse of vervalste documenten, om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Op basis van artikel 193 en volgende van het Wetboek van Strafrecht riskeren daders en gebruikers die een vervalst document voorleggen een gevangenisstraf van vijf tot tien jaar. Geen van de geïnterviewden is bekend met een dergelijke vervolging met betrekking tot misbruik van het Statuut Mensenhandel. Een vertegenwoordiger van opvangcentrum2 zegt: 'Ik denk dat het in theorie mogelijk is maar in de praktijk wordt het dossier gewoon zonder gevolg geklasseerd en verliest het slachtoffer dan na verloop van tijd zijn verblijfsrecht.' De officieren van justitie van het Parket Brugge van Mechelen wijten dit aan een capaciteitsprobleem en de prioriteit die aan dergelijke vervolgingen wordt verleend.

3.4.2 Effectiviteit van de maatregelen

Er is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de bestaande maatregelen om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling tegen te gaan. Alle geïnterviewden zijn van mening dat het huidige systeem voldoende effectief is gebleken om mogelijk oneigenlijk gebruik van het Statuut Mensenhandel te voorkomen. De vertegenwoordiger van DVZ ziet het gegeven dat er maar één keer een Statuut is ingetrokken op basis van oneigenlijk gebruik als bewijs dat het huidige systeem voldoende effectief is.
De redenen dat het systeem effectief genoeg wordt bevonden zijn enerzijds de specifieke voorwaarden die verbonden zijn aan het Statuut, gekoppeld aan periodieke toetsingsmomenten. Oneigenlijk beroep op de slachtofferregeling zou daardoor voldoende gefilterd worden, met name gedurende de bedenktijd en de periode van het Attest van Immatriculatie (vertegenwoordiger Federale Politie; vertegenwoordiger DSB; vertegenwoordiger opvangcentrum1). Zo zegt een vertegenwoordiger van de Cel Mensenhandel van DVZ: 'De meeste mensen [die een oneigenlijk beroep doen op de regeling] zitten al in de procedure maar geraken niet verder dan de reflectieperiode.' Deze indruk wordt bevestigd door een vertegenwoordiger van het CGKR: 'Wij denken dat binnen dit systeem dergelijke gevallen worden opgemerkt en gedetecteerd voordat die persoon definitief gebruik heeft gemaakt van het Statuut.'
Anderzijds wordt het systeem effectief geacht om oneigenlijk gebruik tegen te gaan vanwege de geïntegreerde en gecentraliseerde aanpak van de problematiek, waarbij verschillende instanties goed samenwerken en communiceren (officier van justitie Mechelen; vertegenwoordiger Federale Politie). In de woorden van een vertegenwoordiger van opvangcentrum2: 'Ik denk dat de meesten [die een oneigenlijk beroep doen op de regeling] uit de boot vallen gedurende de procedure, omdat we met zoveel partners op een dossier zitten: DVZ, het parket (OM), de politiediensten die allen verificaties doen, naast die door de (opvang)centra zelf.' Ook de vertegenwoordiger van het CGKR zegt: 'Als er drie instanties tussenkomen,

valt er misschien niet veel te detecteren. De gevallen die er zijn, daarover wordt overlegd '(vertegenwoordiger CGKR).
Mocht de multidisciplinaire ketenaanpak niet goed functioneren, dan zou dat ook van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de aanpak van oneigenlijk gebruik. Hoewel er geen aanleiding is om aan te nemen dat de ketenaanpak onvoldoende is, zegt een vertegenwoordiger van opvangcentrum 2: 'Ik denk dat ons systeem staat of valt bij een goede samenwerking tussen alle actoren. Als die er niet is werkt het systeem gewoon niet meer.' Een enkele geïnterviewde merkt op dat er meer samenwerking op internationaal niveau zou kunnen zijn om mogelijk oneigenlijk gebruik te onderscheppen, gezien het transnationale karakter van het fenomeen (vertegenwoordiger opvangcentrum2).
Daarnaast wordt gesteld dat de effectiviteit van de bestaande maatregelen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan afhangt van de mate van professionaliteit van de betrokken actoren. Over het algemeen bestaat de indruk dat de politie- en inspectiediensten bekend zijn met de indicatoren om mogelijke slachtoffers te identificeren en hen te onderscheiden van vreemdelingen die een oneigenlijk beroep doen op de regeling. Maar dit wordt tegelijkertijd als de achilleshiel van het systeem gezien omdat, zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1, deze expertise niet overal aanwezig is; niet alle lokale politiediensten hebben even veel ervaring met de indicatoren in de omzendbrief (vertegenwoordiger opvangcentrum2). Zo zegt een officier van justitie van Mechelen:

> 'Als een politieman die filters heel soepel over loopt riskeer je dat zij die oneigenlijk gebruikmaken sneller in het systeem terechtkomen. Het hangt dus af van de persoonlijkheid en de gedrevenheid van de politieagent.'

Erkend wordt dat geen enkel systeem waterdicht is voor mogelijk misbruik maar in België is er geen aanleiding om bestaande maatregelen aan te scherpen of nieuwe in te voeren. Daarbij wordt gewezen op mogelijke neveneffecten die dergelijke maatregelen zouden kunnen hebben voor daadwerkelijke slachtoffers. Een vertegenwoordiger van de Cel Mensenhandel van DVZ: 'De vraag is of je jouw hele systeem moet wijzigen als er maar een paar gevallen van misbruik zijn… Moet je je systeem herzien op een hele kleine minderheid, als de meerderheid daar misschien onder lijdt?'

3.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen

Er is ook geen onderzoek gedaan naar mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de bestaande maatregelen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De geïnterviewden hebben niet de indruk dat echte slachtoffers vanwege de verschillende toetsingsmomenten met het spreekwoordelijke badwater worden weggegooid. Wel wijzen enkelen op de inherente risico's van de medewerkingsverplichting in het Belgische systeem, die als maatregel tegen mogelijk oneigenlijk gebruik wordt genoemd. Slachtoffers wier aangifte of verklaring te weinig opsporingsindicaties bevat om tot vervolging over te gaan verliezen immers in principe de rechten die gepaard gaan met het Statuut Mensenhandel, ongeacht hun slachtofferstatus. Ook kan de verplichting om met de autoriteiten mee te werken in een onderzoek of proces tegen de dader sommige slachtoffers afschrikken om überhaupt in de procedure te stappen (vertegenwoordiger CGKR). Er zijn slechts weinig en alleen discretionaire alternatieven voor verblijf voor dergelijke slachtoffers of voor slachtoffers die meteen al niet willen of durven mee te werken. Zo zegt een vertegenwoordiger van opvangcenrum2 dat het 'hartverscheurend' is dat sommige slachtoffers hierdoor niet in aanmerking komen voor bescherming en verblijf: 'Het is zo dat echte

slachtoffers met deze regeling tussen wal en schip (kunnen) vallen. Een vaag verhaal kan immers ook waar zijn. Spijtig genoeg valt dat niet binnen de procedure, omdat een juridisch onderzoek opgestart moet kunnen worden (om in aanmerking te komen voor verblijfsrecht).' Volgens de geïnterviewden is er een reëel risico dat zij teruggaan in de illegaliteit waar ze opnieuw kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Andere slachtoffers zullen gedurende de procedure afhaken vanwege de lange duur van de strafrechtelijk procedures, en daardoor hun verblijfsrecht verliezen (vertegenwoordiger Expertisenetwerk MH/advocaat-generaal).
Een andere voorwaarde om in aanmerking te komen voor het Statuut Mensenhandel die ook als een maatregel tegen mogelijk misbruik wordt gezien is de verplichte begeleiding door een opvangcentrum. Deze verplichting geldt vanaf de intake tot het einde van de strafrechtelijke procedure en kan dus jaren duren. Uit de interviews kwam naar voren dat deze verplichte begeleiding ook negatieve effecten kent. Volgens de geïnterviewden ervaren sommige slachtoffers de begeleiding als betuttelend en zullen er daarom voor kiezen niet in de procedure te stappen of die tussentijds te onderbreken (vertegenwoordiger CGKR; vertegenwoordiger opvangcentrum1). Daarnaast komt uit ander onderzoek naar voren (Kulu-Glasgow, 2012, p. 68, 163) dat sommige betrokken partijen kritiek hebben op de relatief grote autonomie van de drie gespecialiseerde opvangcentra om een reeds gestarte begeleiding te onderbreken. Uit dit onderzoek blijkt dat de opvangcentra soms überhaupt geen begeleiding starten omdat het verhaal van de vreemdeling naar hun mening te weinig aanwijzingen van mensenhandel bevat om een strafrechtelijk gevolg te hebben dat recht geeft op tijdelijk verblijf. Hoewel er in de praktijk veel overleg plaatsvindt tussen de verschillende actoren in België, bestaat het risico dat hiermee daadwerkelijke slachtoffers worden weggefilterd. Een onterechte weigering kan mogelijk negatieve effecten hebben op vervolging van daders en ondermijnt het recht op bescherming van slachtoffers.

3.5 Samenvatting

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat oneigenlijk gebruik van de Belgische slachtofferregeling nauwelijks voorkomt, mede omdat het systeem effectieve maatregelen bevat om dat tegen te gaan. Het Belgische systeem wordt gekenmerkt door een gecentraliseerde en geïntegreerde aanpak van mensenhandel, waarin verschillende actoren betrokken zijn die op regelmatige basis overleg voeren en informatie uitwisselen. Deze samenwerking en kennisdeling tussen gespecialiseerde en getrainde actoren wordt als een effectieve maatregel gezien om mogelijk oneigenlijk gebruik op te sporen en aan te pakken. Daarnaast wordt genoemd dat de voorwaarden en procedures verbonden aan het verblijfsrecht, waaronder de medewerkingsverplichting voor het slachtoffer, zo specifiek zijn dat het moeilijk is om een slachtofferstatus te fingeren. Oneigenlijk gebruik zou vanzelf worden onderschept omdat er op verschillende momenten gedurende de procedure door diverse actoren getoetst wordt of het (mogelijke) slachtoffer nog aan deze en andere voorwaarden voldoet. De officier van justitie speelt een belangrijke rol in het vaststellen van het slachtofferschap en/of mogelijk oneigenlijk gebruik en het al dan niet toekennen van een verblijfsstatus. Kenmerkend voor België is ook de grote rol van de drie geaccrediteerde opvangcentra, zowel in de eerste beoordeling van de slachtofferstatus als in de verplichte begeleiding van (mogelijke) slachtoffers. Er zijn nauwelijks indicaties dat deze maatregelen negatieve effecten hebben op de (rechts)positie van slachtoffers of de vervolging van daders, mits deskundigheidsbevordering van en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen optimaal is.

4 Italië

Italië kent al sinds 1998 een wettelijke basis voor bescherming en verblijf van buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Onder artikel 18 van de Immigratiewet[102] kunnen slachtoffers op twee manieren aanspraak maken op een verlengbare verblijfsvergunning van zes maanden. Onder het 'juridische' pad is de afgifte van de verblijfsvergunning afhankelijk van aangifte en medewerking van het slachtoffer aan een strafrechtelijk onderzoek of proces, onder het 'sociale' pad niet. Zodoende kunnen ook slachtoffers die niet kunnen of willen getuigen tegen de mensenhandelaar of wier zaak onvoldoende opsporingsindicaties heeft om tot vervolging over te gaan toch aanspraak maken op verblijf.
De slachtoffergerichte benadering van Italië staat de laatste jaren onder druk. Ten eerste geven geïnterviewden aan dat de economische crisis heeft geleid tot een prioriteitsverschuiving en een financieringsprobleem, waardoor er minder subsidies beschikbaar zijn voor de sociale programma's waaronder hulp en opvang wordt geboden aan (mogelijke) slachtoffers. Het Nationaal Actieplan waarmee in 2011 werd aangevangen om, onder andere, een nationaal verwijsmechanisme in te richten is stilgelegd, en de interministeriële commissie die het slachtofferbeleid moet stroomlijnen is al enige tijd inactief. Ten tweede is de prioriteit van de Italiaanse regering sinds enkele jaren verschoven naar de aanpak van illegale migratie, waardoor vreemdelingen eerder als wetsovertreders zouden worden benaderd dan als slachtoffers die recht hebben op bescherming.
Dit hoofdstuk kent dezelfde opbouw als de voorgaande hoofdstukken. Paragraaf 4.1 bespreekt welke actoren in Italië betrokken zijn bij de aanpak van mensenhandel en dan met name bij de bescherming en opvang van buitenlandse slachtoffers. Paragraaf 4.2 beschrijft de Italiaanse slachtofferregeling en de voorwaarden waaraan vreemdelingen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor bescherming en verblijf. Paragraaf 4.3 gaat in op de aanwijzingen die er zijn voor mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling en de wijze waarop oneigenlijk gebruik wordt vastgesteld. In paragraaf 4.4 wordt besproken welke maatregelen Italië heeft genomen om mogelijk oneigenlijk gebruik op te sporen en aan te pakken, in hoeverre die effectief zijn, en of er indicaties zijn van eventuele nadelige effecten daarvan op de positie van slachtoffers of de strijd tegen mensenhandel.

4.1 Actoren en definitie

4.1.1 Actoren in de strijd tegen mensenhandel

Al voordat Italië in 1998 de slachtofferregeling neerlegde in wetgeving bestonden er op lokaal niveau projecten om buitenlandse slachtoffers op te vangen en bij te staan. Deze projecten werden geleid door ngo's, religieuze groepen, vrouwenbewegingen en in mindere mate door lokale overheden als gemeenten en provincies (Orfano, 2001, p. 136). Hoewel ngo's en lokale overheden nog steeds een belangrijke partij zijn, heeft de Italiaanse overheid sinds de invoering van de slachtofferregeling een meer actieve rol aangenomen. Ngo's voeren nu het overheidsbeleid uit dat gericht is op de opvang en ondersteuning van slachtoffers.

[102] 'Gecoördineerde tekst betreffende de maatregelen inzake migratie en normen wat betreft de status van niet-ingezetenen', Wetgevend decreet van 25 juli 1998, nr. 286.

De slachtofferregeling valt thans onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Arbeid en Sociale Zaken aan wie het onderwerp gelijke kansen is gedelegeerd. Onder de minister valt het departement voor Gelijke Kansen, dat verantwoordelijk is voor de coördinatie, evaluatie en promotie van de sociale programma's die gericht zijn op de bescherming en opvang van slachtoffers (Quadri, 2010) (zie paragraaf 4.2). Het departement hanteert een expliciete mensenrechtelijke en gender-sensitieve benadering die gericht is op samenwerking met en tussen verschillende actoren. Tevens coördineert het departement het in 2011 opgerichte Nationale Observatorium Mensenhandel dat data verzamelt over het aantal slachtoffers in de opvang, en andere informatie, jurisprudentie en wetgeving op dit terrein.[103]
Het hoofd van het departement voor Gelijke Kansen is ook voorzitter van de interministeriële commissie voor de steun aan slachtoffers van mensenhandel, geweld en uitbuiting (Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento). Deze commissie brengt op niet-structurele basis afgevaardigden samen van het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Arbeid en Welzijn, en van twee verenigingen die lokale overheden vertegenwoordigen (regio's en gemeenten). De commissie werd in 1999[104] opgericht om toezicht te houden op het beleid betreffende de opvang en begeleiding van slachtoffers en dit te stroomlijnen op nationaal niveau (ICHR, 2011, p 8-9), maar is dus al enige tijd inactief.
Het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor immigratie, verblijf en openbare orde, alsmede integratie. Het bestaat uit het departement Openbare Veiligheid en het departement Burgerrechten en Immigratie. Het eerstgenoemde departement geeft leiding aan de politie (Polizia di Stato), een civiele politiedienst die misdaden als mensenhandel onderzoekt en bestrijdt samen met de militaire politie (Arma dei Carabinieri), die onder het ministerie van Defensie valt. Binnen deze afdeling houdt de directie Immigratie en Grenspolitie zich bezig met grenscontrole en de strijd tegen illegale immigratie, alsmede met het beleid betreffende de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Deze regeling wordt uitgevoerd door de immigratieafdelingen van de 103 provinciale hoofdpolitiekantoren ('Questura/Questure), die onder leiding staan van de politiecommissaris (Questore/ Questori). De afdeling Burgerrechten en Immigratie gaat over andere aspecten van immigratie, integratie en asiel (EMN, 2009a, p. 4). Op het gebied van mensenhandel werkt binnen deze afdeling de directie Immigratie en Asiel bijvoorbeeld het beleid uit inzake de vrijwillige terugkeer van slachtoffers.[105]
Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. De Nationale Directie Antimafia (Direzione Nazionale Antimaffia) van dit ministerie verzamelt data over het aantal gearresteerde, vervolgde en veroordeelde daders van mensenhandel en daaraan gerelateerde misdaden (D'Angelo & Orfano, 2005). Bij elk van de 165 rechtbanken en 29 jeugdrechtbanken in Italië is een parket (Openbaar Ministerie), waarbinnen enkele (hoofd)officieren van justitie (Procuratore della Repubblica) zijn gespecialiseerd in de aanpak van criminele netwerken, waaronder netwerken van mensenhandelaars. Deze 'antimaffia' aanklagers leiden samen met de politie en carabinieri het opsporingsonderzoek naar de verdachten. Daarnaast spelen ze een sleutelrol in de afgifte van de verblijfsvergunning aan slachtoffers van mensenhandel onder het juridische pad (zie paragraaf 4.2).

[103] www.osservatorionazionaletratta.it/area_riservata.php, geraadpleegd op 12 december-2012.

[104] 'Regeling inzake actualiseringsvoorschriftenvan de gecoördineerde tekst betreffende de maatregelen inzake migratie en normen wat betreft de status van niet-ingezetenen overeenkomstig art. 1, lid 6 van wetgevend decreet van 25 juli 1998, n. 286'. Presidentieel Decreet van 31 augustus 1999, nr. 394.

[105] www.interno.gov.it, geraadpleegd op 02 januari 2013.

4.1.2 Overheidsdefinitie slachtoffer van mensenhandel

Op 11 augustus 2003 nam Italië de Wet 228/2003 Maatregelen tegen mensenhandel aan.[106] Hiermee werd – in lijn met het Palermo protocol van 2000 – een brede definitie van mensenhandel in de strafwet opgenomen (Hancilova & Massey, 2009, p. 8). De wet verving de artikelen 600, 601 en 602 van het Wetboek van Strafrecht en wijzigde en introduceerde een aantal andere bepalingen gerelateerd aan mensenhandel. De oude artikelen hadden betrekking op de misdaden van slavernij en de verkoop en aanschaf van slaven. Na de wetswijziging behelst artikel 600 zowel slavernij (het uitoefenen van op eigendom gelijkende rechten over iemand) als het iemand brengen of houden in een staat van voortdurende onderwerping ten behoeve van dwangarbeid, gedwongen seksuele handelingen, bedelen of andere vormen van uitbuiting. Onderwerping vindt plaats wanneer dat gebeurt door middel van geweld, bedreiging, bedrog, misbruik van gezag, misbruik van de psychische of fysieke afhankelijkheid van een persoon of van een behoeftige situatie (situatie van armoede) en de belofte van economisch voordeel of enig ander voordeel aan diegene die gezag heeft over de persoon in kwestie. Artikel 601 definieert mensenhandel als het verplichten van een persoon om het grondgebied van de staat te betreden, er te verblijven, het te verlaten, of zich binnen het grondgebied te verplaatsen met als doel deze persoon uit te buiten.[107] Refererend aan artikel 600 worden verschillende vormen van uitbuiting erkend en wordt dwang in brede zin opgevat (Hancilova & Massey, 2009, p. 8).
Nergens wordt in artikel 18 van de Immigratiewet, dat het recht op verblijf en voorzieningen voor slachtoffers vastlegt, gerefereerd aan de misdaad mensenhandel uit het strafrecht (Raffaelli, 2009). In plaats daarvan wordt gesproken over slachtoffers van:
Hetzij:
1 Uitbuiting in de prostitutie of een ander ernstig strafbaar feit waarbij er een verplichting is om over te gaan tot arrestatie bij betrapping op heterdaad (op basis van artikel 380 van het Wetboek van Strafvordering).
Hetzij:
2 Geweld[108] of zware uitbuiting.

In andere woorden, de verblijfsvergunning is niet alleen beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel maar ook voor vreemdelingen die slachtoffer zijn van andere misdaden (mits ze in gevaar zijn en bescherming nodig hebben, zie paragraaf 4.2.3). Hieronder vallen slachtoffers van gender-gerelateerd geweld of delicten als doodsbedreigingen en chantage (officier van justitie Turijn).
Met betrekking tot seksuele uitbuiting refereert artikel 18 aan Wet 75/58 van 20 februari 1958 Afschaffing van de Reglementering van Prostitutie en de Strijd tegen

---

[106] 'Maatregelen tegen mensenhandel en het brengen tot slavernij' Wet van 11 augustus 2003, nr. 228.

[107] Slavernij, onderwerping teneinde uit te buiten, mensenhandel en slavenhandel is strafbaar met een gevangenisstraf van 8 tot 20 jaar. De straf kan met een derde worden verdubbeld in geval de misdaad wordt gepleegd ten opzichte van een minderjarige of gericht op de prostitutie van anderen of de verwijdering van organen.

[108] In de Italiaanse versie van de wet staat letterlijk 'geweld'. In Engelse vertalingen van de wet wordt naast [violence] (geweld) ook [abuse] (misbruik) gebruikt. In dit rapport is gekozen voor de term geweld. Hieronder valt niet alleen fysiek geweld maar ook psychisch geweld. Bovendien is het niet nodig om aan te tonen dat er daadwerkelijk geweld gebruikt werd of daarmee gedreigd werd; de waarschijnlijkheid ervan volstaat (officier van justitie Turijn).

Uitbuiting van Prostitutie van Anderen (Wet van Merlin).[109] Deze wet verbiedt het 'faciliteren, ondersteunen en gebruikmaken van prostitutie met als doel de seksuele uitbuiting van een persoon' (Hancilova & Massey, 2009).[110]
In 2007 vaardigde de Italiaanse regering een richtlijn uit waarin wordt benadrukt dat artikel 18 ook op slachtoffers van zware vormen van arbeidsexploitatie gericht is.[111] Een aantal jaar later wordt duidelijker wat onder zware arbeidsuitbuiting wordt verstaan. Met een nieuwe wet van September 2011 werd artikel 603bis aan de strafwet toegevoegd, waarmee de illegale bemiddeling en uitbuiting van arbeidskrachten (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) een specifieke misdaad werd, strafbaar met een gevangenisstraf en een boete.[112] Arbeidsuitbuiting wordt hierin gedefinieerd als: de structurele onderbetaling van arbeidskrachten ten opzichte van de Cao's van de betreffende sector en ten opzichte van de kwantiteit en kwaliteit van het geleverde werk; de structurele overtreding van gebruikelijke werktijden en recht op pauze, verlof en vakantie; de overtreding van gezondheids- en veiligheidsnormen; en het gebruik van vernederende arbeidsomstandigheden of methoden om de geleverde prestaties te controleren. Een jaar later, in juli 2012, werd Decreet 2012/109 (Wet van Rosarno) aangenomen waarmee EU-Kaderbesluit 2009/52/EG[113] in nationale wetgeving werd omgezet en bepaalde verzwarende omstandigheden aan bovengenoemde misdaad werden toegevoegd.[114] De duur van de gevangenisstraf kan worden verlengd indien: a) er meer dan drie arbeidskrachten illegaal zijn geworven, b) één of meerdere arbeidskrachten jonger zijn dan de wettelijk vastgestelde minimumleeftijd, of c) de arbeidskracht is blootgesteld aan de bijzonder uitbuitende arbeidsomstandigheden waaraan art. 603bis refereert (zie ook Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 112).

4.2 Verblijfsregeling en voorzieningen voor slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel en de misdaden zoals hierboven gedefinieerd kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning op basis van artikel 18 van de Immigratiewet (Raffaelli, 2009).[115] Het betreft een verblijfsvergunning op humanitaire gronden ten behoeve van sociale bescherming (Permesso di soggiorno

[109] Artikel. 3 van Wet 75/1958 'Afschaffing van de regeling van prostitutie en strijd tegen de uitbuiting van de prostitutie van anderen', van 20 februari 1958, ook wel [Legge Merlin] genoemd (Merlin Wet) naar de initiator van de wetgeving Angelina Merlin.

[110] Artikel 531 tot en met 536 van het Wetboek van Strafrecht stellen dergelijke handelingen strafbaar met een gevangenisstraf van twee tot zes jaar en een boete van € 260 tot € 10.400..

[111] Circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Onderwerp: Uitbuiting van arbeidsmigranten (4 augustus 2007).

[112] Artikel 603bis van het Wetboek van Strafrecht, geïntroduceerd door middel van artikel 12 van Wet 148/2011 'Inzake verdere maatregelen voor de financiële stabilisatie en ontwikkeling' van 14 september 2011. Iedereen die zich schuldig maakt aan de illegale werving en aanstelling van arbeidskrachten, voor zijn eigen bedrijf of dat van derden, met gebruik van uitbuiting, geweld en intimidatie, of misbruik van hun behoeften kan worden gestraft met een gevangenis van vijf tot acht jaar en een boete van € 1.000 tot € 2.000 per arbeidskracht.

[113] Richtlijn 2009/52/EC van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

[114] Verwezenlijking van richtlijn 2009/52/CE die minimumnormen introduceert met betrekking tot sancties en maatregelen ten aanzien van werkgevers die burgers van derde landen in dienst hebben wier verblijf onrechtmatig is', Wetgevend Decreet 2012/109 (Rosarno Wet), van 16 juli 2012, n. 109.

[115] Artikel 18 van de Immigratiewet.

per motivi di protezione sociale) (hierna: artikel 18-vergunning).[116] De (verlengbare) verblijfsvergunning is zes maanden geldig en kan alleen worden afgegeven aan slachtoffers die deelnemen aan een programma voor sociale bijstand en integratie, het artikel 18-programma. Het doel van dit sociale programma is de integratie van slachtoffers in de Italiaanse samenleving te bevorderen of, op eigen verzoek, in het land van herkomst en hun autonomie te vergroten (Ferraris, 2010). Tot 2007 stond het artikel 18-programma alleen open voor slachtoffers uit derde landen maar sinds de invoering van een nieuw Decreet in 2007 ook voor EU-burgers[117] (Raffaelli, 2009).
Daarnaast is er een programma van drie maanden voor kortdurende hulp en bescherming van slachtoffers van mensenhandel, voorzien in artikel 13 van Wet 228/2003 Maatregelen tegen Mensenhandel.[118] Het doel van het artikel 13-programma is om mogelijke slachtoffers eerste hulp en ondersteuning te bieden opdat zij kunnen herstellen van de uitbuitingssituatie (D'Angelo & Orfano, 2005). De periode kan worden verlengd met maximaal drie maanden indien blijkt dat het slachtoffer meer hulp nodig heeft (Quadri, 2010, p. 6). Het artikel 13-programma staat open voor Italiaanse staatsburgers, EU-onderdanen en personen uit derde landen. Het verschil tussen beide programma's ligt vooral in de doelstelling: kortdurende noodhulp (artikel 13) of langdurige integratie en zelfstandigheid bevorderen (artikel 18) (Raffaelli, 2009).
Zoals eerder gezien kan de artikel 18-vergunning worden verstrekt onder een sociaal pad of een juridisch pad. Alleen in het tweede geval is aangifte en medewerking een vereiste voor de verblijfsvergunning. Sinds de voornoemde Wet van Rosarno van 2012 voorziet artikel 22 van de Immigratiewet in een tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting die een klacht indienen en samenwerken in een strafzaak tegen de werkgever. Dit kan alleen als de uitbuiting plaatsvond onder de bijzonder uitbuitende arbeidsomstandigheden genoemd in artikel 603bis van de strafwet.[119] Dit betekent dat voor deze categorie slachtoffers alleen het juridische pad open staat. Hieronder gaan we dieper in op beide paden. Figuur 4.1 geeft de verschillende stadia en procedures weer die slachtoffers van mensenhandel moeten doorlopen om recht op bescherming en verblijf te verkrijgen. Daarna worden de verschillende stadia in detail besproken.

---

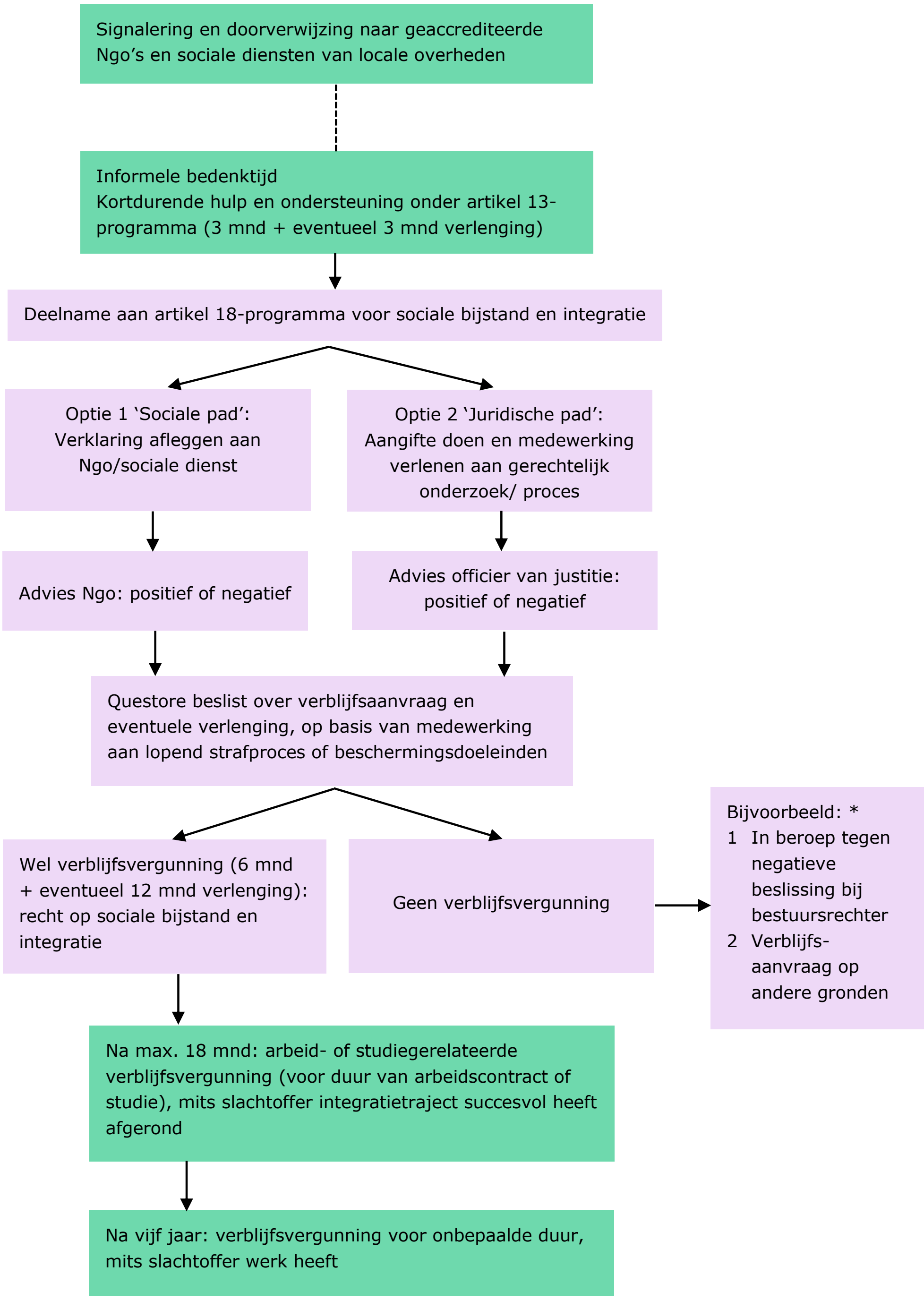
[116] Deze vergunning moet worden onderscheiden van andere verblijfsvergunningen die op humanitaire gronden worden verstrekt, waaronder de vluchtelingenstatus van vijf jaar, de subsidiaire beschermingstatus van drie jaar of de verblijfsvergunning op humanitaire gronden voor de (verlengbare) duur van één jaar. Daarnaast bestaat er nog een discretionair verblijfsrecht op humanitaire gronden van maximaal één jaar voor vreemdelingen die tijdelijke en onmiddellijke bescherming nodig hebben, bijvoorbeeld wanneer het asielsysteem tekort schiet hen op te vangen (EMN, 2009b). Dit onderscheid tussen sociale beschermings- en humanitaire gronden wordt niet genoemd op het verblijfsdocument.

[117] Wet 17/2007 van 26 februari 2007 'Omzetting in wet, met wijzigingen, van het wetgevend decreet van 28 december 2006, n. 300, gevend verlenging van termen voorzien door wetgevende maatregelen'.

[118] Artikel 13 van Wet 228/2003 'Maatregelen tegen mensenhandel en het brengen tot slavernij' Wet van 11 augustus 2003, nr. 228.

[119] Artikel. 22, lid 12(c)-12(d) van de Immigratiewet, geamendeerd door wetgevend decreet 2012/108 van 28 juni 2012 en wetgevend decreet 2012/109 (Rosarno Wet) van 16 juli 2012.

Figuur 4.1 Schematisch overzicht verblijfsrechtelijke procedure voor slachtoffers van mensenhandel in Italië



* De figuur betreft een gesimplificeerd model van de werkelijkheid. De lijst met genoemde mogelijkheden na een afwijzing van de verblijfsaanvraag is niet uitputtend.

4.2.1 Signalering

Op nationaal niveau is er geen officieel verwijsmechanisme en evenmin zijn er officiële indicatorenlijsten opgesteld (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen). Op lokaal niveau zijn er wel samenwerkingsprotocollen tussen politie en justitie enerzijds en hulpverleningsinstanties anderzijds. In geval de politie een mogelijk slachtoffer identificeert zullen zij deze normaliter doorverwijzen naar organisaties die slachtoffers van mensenhandel opvangen en begeleiden, maar dit is geen wettelijke verplichting.[120] Slachtoffers kunnen zichzelf ook melden, of worden doorverwezen door andere vrijwilligersorganisaties, de gezondheidszorg of de nationale Numero Verde hulplijn (Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 121; vertegenwoordiger Gemeente Venetië).
In Italië voeren geaccrediteerde ngo's en de sociale diensten van lokale overheden (provincies, gemeenten, steden) de artikel 13- en 18-programma's uit waaronder slachtoffers hulp en begeleiding krijgen (Quadri, 2010, p. 5). De wet[121] schrijft voor dat elk programma wordt gesubsidieerd door het departement voor Gelijke Kansen en de lokale overheden.[122] Om in aanmerking te kunnen komen voor overheidssubsidie moet het programma aan bepaalde voorwaarden voldoen, waaronder het aanbod van medische en psychologische hulpverlening, juridische bijstand, (taal)onderwijs, en ondersteuning in het zoeken naar werk. Elk programma wordt aangepast op de specifieke behoeften en noden van het vermoedelijke slachtoffer (Raffaelli, 2009, p. 215). In 2012 werden er in totaal 55 projecten goedgekeurd (vijfentwintig artikel 13-projecten en vijfentwintig artikel 18-projecten).[123]
De ngo's of sociale overheidsdiensten zijn zelf bevoegd om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor deelname aan een sociaal programma, en dus om het slachtofferschap vast te stellen (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen). Zij zullen op hun beurt contact opnemen met de politie indien slachtoffers een verblijfsvergunning willen aanvragen en/of aangifte willen doen, maar dit is niet verplicht. Er is geen vastgelegde termijn waarbinnen dit in dat geval moet gebeuren (vertegenwoordiger questura van Turijn).
Sommige ngo's hebben indicatorenlijsten opgesteld om vermoedelijke slachtoffers te herkennen, al dan niet in samenwerking met officiële instanties zoals het OM. De lijsten bevatten standaard interview modellen die vragen naar de situatie van rekrutering, transport en uitbuiting (D'Angelo & Orfano, 2005, p. 29-30; vertegenwoordiger ngo1; officier van justitie).[124] Daarnaast geven ngo's en gemeentes soms trainingen aan politie, justitie en andere instanties, opdat (mogelijke) slachtoffers worden gesignaleerd en adequaat doorverwezen (Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 121; vertegenwoordiger gemeente Venetië). Het Nationaal Actieplan dat in januari 2012 aan het parlement werd aangeboden beoogt een officieel verwijsmechanisme te introduceren dat voortborduurt op deze lokale praktijken (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen). Aangezien er op nationaal niveau niets is

---

120 www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/, geraadpleegdop 08 oktober 2012.

121 Artikel 52 van de Immigratiewet.

122 Alle projecten onder het artikel 13-programma worden voor 80% gefinancierd door het departement voor Gelijke Kansen en voor 20% door lokale overheden. Voor de projecten onder het aArtikel 18-programma is de verdeling respectievelijk 70% en 30% (Orfano & Bufo, ca. 2010,, p. 26; Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 116).

123 www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/Il_Dipartimento/bandi_avvisi/Graduatoria_Art%2018_tratta_gennaio2013.pdf, geraadpleegd op 18 februari-2013.

124 De ngo Associazione On The Road heeft bijvoorbeeld een officieel samenwerkingsverband met het OM bij de rechtbank van Teramo. Samen hebben ze in een protocol (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo, 2010) vastgelegd hoe potentiële slachtoffers dienen te worden geïdentificeerd en geïnterviewd (Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 121).

vastgelegd in wet- en regelgeving, kunnen er grote lokale verschillen bestaan in de signalering van vermoedelijke slachtoffers (officier van justitie l'Aquila).
Ngo's wijzen op het gebrek aan training van personeel in instellingen voor vreemdelingenbewaring. Hoewel vermoedelijke slachtoffers in detentiecentra recht hebben op bescherming en verblijf onder artikel 13 en 18, lopen ze het risico te worden uitgezet zonder te worden doorverwezen naar de sociale programma's of, indien ze onuitzetbaar zijn, langdurig vast te zitten (vreemdelingenrechtadvocate).[125]

Aantal gesignaleerde (vermoedelijke) slachtoffers
De enige harde cijfers die bekend zijn over het aantal (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel in Italië zijn gebaseerd op het aantal slachtoffers dat ondersteuning en hulpverlening krijgt onder de artikel 13- en artikel 18-programma's. Dit betreft dus slachtoffers die reeds in contact zijn gekomen met officiële instanties en adequaat zijn doorverwezen naar de geaccrediteerde ngo's en overheidsinstellingen die de sociale programma's verzorgen. Er zijn geen cijfers of schattingen bekend over het aantal slachtoffers dat niet als zodanig is geïdentificeerd, of dat weliswaar werd doorverwezen naar een ngo maar besloot niet mee te doen aan de sociale programma's.
Tussen 2000 en 2011 werden er 146 artikel 13-programma's (mede) gesubsidieerd door het departement voor Gelijke Kansen.[126] Hiervan profiteerden 2.891 slachtoffers van mensenhandel voor een duur van drie tot zes maanden. In dezelfde periode werden er 640 artikel 18-programma's gesubsidieerd waaronder langdurige sociale bijstand en hulp bij integratie wordt geboden. Hiermee werden 20.142 slachtoffers van mensenhandel (en van de andere door de wet gedekte misdrijven) geholpen voor een duur van zes tot achttien maanden. Tabel 4.1 en 4.2 betreffen het aantal volwassene en minderjarig slachtoffers dat in 2011 aan de artikel 13- en artikel 18-programma's meedeed.

Tabel 4.1 Aantal (vermoedelijke) slachtoffers in de artikel 13-programma's naar leeftijd (2011)

Leeftijd	Aantal	%
Volwassen	652	93
Minderjarig	48	7
Totaal	**700**	**100**

Bron: Departement voor Gelijke Kansen (e-mail 20 december 2012)

Tabel 4.2 Aantal (vermoedelijke) slachtoffers in de artikel 18-programma's naar leeftijd (2011)

Leeftijd	Aantal	%
Volwassen	1.889	97
Minderjarig	63	3
Totaal	**1.952**	**100**

Bron: Departement voor Gelijke Kansen (e-mail 20 december 2012)

---

[125] Artikel 14 (5) van de Immigratiewet stelt de maximale detentietijd op achttien maanden indien vreemdelingen uit derde landen niet willen of kunnen worden uitgezet.

[126] Data door Italiaanse overheid verstrekt aan Europese Commissie, zie: Together against trafficking, Italy: general information' op: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy, geraadpleegd op 20 december 2012.

Het merendeel van de slachtoffers die meedoen aan de sociale programma's is vrouw (83%), maar het aantal mannen dat is geïdentificeerd en doorverwezen is de afgelopen jaren toegenomen. Tabel 4.3 en 4.4 betreffen het aandeel vrouwen en mannen in de artikel 13- en artikel 18-programma's.

Tabel 4.3 Aantal (vermoedelijke) slachtoffers in de artikel 13-programma's naar sekse (2011)

Sekse	Aantal	%
Man	211	30
Vrouw	481	69
Transgender	8	1
Totaal	**700**	**100**

Bron: Departement voor Gelijke Kansen (e-mail 20 december 12)

Tabel 4.4 Aantal (vermoedelijke) slachtoffers in de artikel 18-programma's naar sekse (2011)

Sekse	Aantal	%
Man	454	23
Vrouw	1.469	75
Transgender	29	1
Totaal	**1.952**	**100**

Bron: Departement voor Gelijke Kansen (e-mail 20 december 12)

Een groot deel van de slachtoffers die de afgelopen elf jaar aan de sociale programma's meededen komt uit Nigeria, en dat zijn veelal vrouwen en meisjes (een stabiel percentage van 40%).[127] Na Nigeria volgen Roemenië en Marokko als de twee meest voorkomende herkomstlanden in 2011. Naast deze drie landen komen veel slachtoffers uit Oost Europa (na Roemenië vooral uit Albanië, gevolgd door Moldavië, Oekraïne en Bulgarije), Noord Afrika (Egypte, Marokko en Tunesië), en Azië (China, Pakistan, Bangladesh en India) (TIP Italy, 2012).[128] Deze data zijn niet onderverdeeld naar sekse of type uitbuiting.
De meeste slachtoffers die onder één van de twee programma's werden geholpen zijn slachtoffers van seksuele uitbuiting (ongeveer 70% van alle slachtoffers in 2011). Dit betreft grotendeels vrouwen. In toenemende mate worden er ook slachtoffers van andere vormen van uitbuiting geïdentificeerd. In 2011 was 12% van de vrouwelijke slachtoffers uitgebuit voor andere doeleinden (gedwongen arbeid, gedwongen criminele activiteiten). Bovendien is vanaf 2007 het aantal geïdentificeerde mannelijke slachtoffers toegenomen (in 2011 was ongeveer 27% van alle slachtoffers man). Mannen, vooral uit Noord Afrika, China, India, Pakistan en Oost-Europa, worden met name uitgebuit in de landbouwsector, en daarnaast in de bouw- en textielindustrie.[129]

---

[127] Zie voetnoot 127.

[128] De data uit het TIP landenrapport betreffen de top drie herkomstlanden van slachtoffers in de artikel 13-programma's. In de artikel 18-programma's waren de top twee herkomstlanden van de slachtoffers eveneens Nigeria (49%) en Roemenië (10%), gevolgd door Egypte (7%) (Data verkregen van departement voor Gelijke Kansen, email 20 december 2012).

[129] Data door Italiaanse overheid verstrekt aan Europese Commissie, zie: Together against trafficking, Italy: general information' op: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy, geraadpleegd op 20 december 2012.

4.2.2 Bedenktijd

De Italiaanse wet- en regelgeving kent geen officiële bedenktijd. Dit kan worden verklaard doordat de Italiaanse slachtofferregeling al bestond voordat Europese wetgeving tot stand kwam die lidstaten verplicht een bedenktijd in te richten. Het Italiaanse systeem is sindsdien nooit gewijzigd.[130] Omdat slachtoffers in het Italiaanse systeem niet verplicht zijn om mee te werken aan een opsporingsonderzoek om in aanmerking te komen voor een tijdelijk verblijfsrecht werd het onnodig geacht om een bedenktijd in te richten (Hancilova & Massey, 2009, p. 66; vertegenwoordiger Departement voor Gelijke Kansen). Volgens de Europese Commissie leeft Italië de verplichtingen na die volgen uit Richtlijn 2004/81/EG.[131]
In de praktijk wordt er wel een informele bedenktijd aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel toegewezen opdat ze kunnen herstellen en zich bezinnen op vervolgstappen (Capussotti & Orfano, 2011). Hiervoor wordt gebruikgemaakt van het kortdurende programma van drie tot zes maanden voorzien in artikel 13 van Wet 228/2003 (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen).
Zoals hierboven aangegeven zijn de (geaccrediteerde) ngo's zelf bevoegd om iemand toe te laten tot de programma's, en dus om mogelijk slachtofferschap vast te stellen. Gedurende deze periode zijn (vermoedelijke) slachtoffers formeel niet beschermd tegen uitzetting. Maar volgens het departement voor Gelijke Kansen krijgt een slachtoffer in de praktijk opschorting van uitzetting op basis van deelname aan een artikel 13-programma (Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 118). Dit vereist een goede samenwerking en communicatie tussen hulpverlenende instanties en politie (vertegenwoordiger ngo1; vertegenwoordiger ngo2). Als die onvoldoende is lopen slachtoffers alsnog het risico te worden opgepakt en uitgewezen (officier van justitie Turijn).

Voorzieningen

Gedurende hun deelname aan het artikel 13-programma hebben (vermoedelijke) slachtoffers recht op opvang, sociale bijstand en medische hulp (D'Angelo & Orfano, 2005). Na afloop van het artikel 13-programma kunnen slachtoffers verdere ondersteuning krijgen onder het artikel 18-programma en al dan niet de tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen, of hulp krijgen bij een eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Sinds 2001 bestaat er een speciaal terugkeerprogramma voor slachtoffers van mensenhandel, gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en verzorgd door de Internationale Organisatie Migratie (IOM) in Italië (D'Angelo & Orfano, 2005, p. 39). Tussen 2001 en 2010 zijn ruim 200 slachtoffers onder dit programma teruggekeerd naar hun land van herkomst (Quadri, 2010, p. 9).

Wie heeft (geen) recht op de bedenktijd?

Mogelijke slachtoffers die worden onderschept bij een grenscontrole voordat zij het Italiaanse grensgebied betreden kunnen geen rechten ontlenen aan artikel 18 van de Immigratiewet (vertegenwoordiger ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). Zij zullen dan ook niet worden toegelaten tot de informele bedenktijd. Slachtoffers die zich in centra voor vreemdelingenbewaring bevinden heb-

---

[130] Ferraris, V. (Associazione On the Road) 'Italy', European NGOs Observatory on Trafficking, Exploitation and Slavery, 25 november 2011, www.e-notes-observatory.org/phenomenon/italy/, geraadpleegd op 16 oktober 2012.

[131] Together against trafficking, Italy: general information' op: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/showNIPsection.action?country=Italy, geraadpleegd op 20 december 2012. De Groep van Deskundigen i nzake de Bestrijding van Mensenhandel (GRETA) heeft nog geen landenbezoek aan Italië gebracht om de implementatie van het Warschau Verdrag te evalueren.

ben wel toegang tot de slachtofferregeling. Volgens een vertegenwoordiger van een ngo kan het in de praktijk enkele weken tot maanden duren voordat een slachtoffer wordt vrijgelaten, omdat de Questore, die over het verblijfsrecht beschikt, niet uitsluitend af zal gaan op het advies van de ngo dat het een (vermoedelijk) slachtoffer betreft. Hij of zij zal vaak eerst het verhaal laten nagaan door eigen opsporingsdiensten of het OM alvorens het slachtoffer toe te staan het detentiecentrum te verlaten voor deelname aan een sociaal programma (vertegenwoordiger ngo2).
De wet biedt geen duidelijkheid in hoeverre (vermoedelijke) slachtoffers met zogenoemde 'historische claims' aanspraak kunnen maken op de sociale programma's en een eventuele verblijfsvergunning. Dit lijkt echter niet aannemelijk gezien de doelstelling van beide programma's (vreemdelingenrechtadvocate). Zoals hierboven aangegeven is het artikel 13-programma bedoeld om (mogelijke) slachtoffers eerste hulp en ondersteuning te bieden opdat zij kunnen herstellen van de uitbuitingssituatie, terwijl het artikel 18-programma alleen open staat voor slachtoffers die in concreet gevaar zijn en bescherming nodig hebben. Volgens een vreemdelingenrechtadvocaat zal in dat geval ook worden bekeken of de zaak verjaard is en, zo niet, of het – nog immer kwetsbare – slachtoffer bereid is mee te werken aan een strafproces. Hetzelfde geldt voor (mogelijke) slachtoffers die aangetroffen zijn in Italië maar bij wie de uitbuiting buiten het Italiaanse grondgebied plaatsvond. Volgens hem hebben slachtoffers in theorie toegang tot bescherming en verblijf, mits ze zich (nog) in zware en gevoelige omstandigheden bevinden en tenminste een gedeelte van de strafbare feiten in Italië hebben plaatsgevonden.

4.2.3 Tijdelijk verblijf

Artikel 18 van de Immigratiewet bepaalt dat vreemdelingen die slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie, zware uitbuiting of geweld in aanmerking kunnen komen voor bescherming en hulpverlening en, indien nodig, een tijdelijk (verlengbaar) verblijfsrecht van zes maanden. Tevens moet er sprake zijn van een situatie van concreet gevaar voor de veiligheid van de vreemdeling, ofwel als gevolg van een poging om aan de invloed van een crimineel netwerk te ontsnappen ofwel vanwege verklaringen gedaan in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of proces.[132]
De artikel 18-verblijfsvergunning staat niet open voor getuigen die zelf geen slachtoffer van mensenhandel zijn. Zij kunnen wel een speciale tijdelijke verblijfsvergunning krijgen van drie maanden ten behoeve van het strafproces. De verblijfsvergunning kan, indien nodig, worden verlengd en wordt ingetrokken zodra het strafproces of het onderzoek ten gerechte ten einde komt (vertegenwoordiger ministerie van BZK). Deze vergunning geeft geen recht op werk en kan niet worden omgezet in een langdurig verblijfsrecht.
De Questore is bevoegd de vergunning te verstrekken. Dit gebeurt op aanvraag van de officier van justitie die het opsporingsonderzoek leidt (onder het juridische pad) of van de ngo die het slachtoffer bijstaat (onder het sociale pad).[133]
De eerste procedure, het 'juridische pad', is er voor slachtoffers die instemmen mee te werken aan het politieonderzoek naar de mensenhandelaar en, indien nodig, aan een gerechtelijke procedure.[134] Het slachtoffer is verplicht om aangifte te doen (Ferraris, 2010). De vergunning wordt in dit geval door de Questore verstrekt 'op ver-

[132] Artikel 18 (1) van de Immigratiewet.

[133] Dit werd verduidelijkt in art. 27 van Presidentieel Decreet 394/99 (31 augustus 1999), 'Verordening houdende de uitvoering van Gecoördineerde Wet inzake Immigratie'.

[134] Voor slachtoffers van zware arbeidsuitbuiting staat, zoals aangegeven in de introductie van paragraaf 4.2, alleen het juridische pad open.

zoek of na positief advies van' de officier van justitie. Volgens eigen zeggen gaat de officier van justitie de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de aangifte ook na op basis van gegevens uit het opsporingsonderzoek. Indien het slachtoffer onvoldoende concrete informatie kan geven of het verhaal wordt tegengesproken door feiten uit het onderzoek wordt er een negatief advies uitgebracht. Als er onvoldoende opsporingsindicaties zijn maar wel voldoende aanwijzingen dat het een vermoedelijk slachtoffer is dat behoefte heeft aan bescherming kan er toch een positief advies worden afgegeven (officier van justitie Turijn). De Questore zal het advies van het OM over het algemeen opvolgen (officier van justitie L'Aquila; vertegenwoordiger questura Turijn).
In de tweede procedure, het 'sociale pad', is aangifte of medewerking met de bevoegde autoriteiten geen vereiste voor een verblijfsvergunning. Van slachtoffers wordt wel verwacht dat zij een zeer uitvoerige verklaring over de uitbuiting afleggen aan de ngo of de sociale dienst waar zij het sociale programma volgen die op hun beurt de informatie doorspelen aan de Questore (D'Angelo & Orfano, 2005, p. 33). De vergunning wordt eveneens verstrekt door de Questore maar dan op verzoek van de lokale autoriteit of ngo die het sociale programma aanbiedt. In tegenstelling tot het juridische pad is de Questore in dit geval niet verplicht het advies van de officier van justitie in te winnen (Petrini, 2002, p. 190). De Questore gaat, naar eigen zeggen, de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de verklaring na door de gegeven feiten te laten verifiëren door eigen opsporingsdiensten (vertegenwoordiger questura Turijn). Opnieuw geldt echter dat het vermoedelijk slachtofferschap moet kunnen worden vastgesteld, ongeacht de mate waarin er opsporingsindicaties beschikbaar zijn.
Er zijn geen wettelijk vastgelegde termijnen waarbinnen de tijdelijke verblijfsvergunning dient te worden aangevraagd dan wel afgegeven. In de praktijk kan dit onder zowel het juridische als sociale pad enkele weken (vertegenwoordiger questura Teramo) tot maanden (officier van justitie Turijn) duren, omdat de Questore de feiten uit het verhaal vaak zal laten verifiëren door de officier van justitie en/of eigen opsporingsdiensten (vertegenwoordiger ngo1). In de tussentijd hebben slachtoffers wel ondersteuning en opvang (vertegenwoordiger ngo1).
De verblijfsvergunning is geldig voor zes maanden en kan met één jaar of langer worden verlengd ten behoeve van de strafprocedure.[135] Dit geldt ook voor de humanitaire verblijfsvergunning voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting.[136] Slachtoffers die kiezen voor het sociale pad of wier strafzaak werd geseponeerd kunnen een verlenging van maximaal één jaar krijgen op basis van de beschermingsdoeleinden in de wet (Noteboom, 2011, p. 21). In de praktijk betekent dit dat de vergunning met één jaar wordt verlengd als het slachtoffer meer tijd nodig heeft om het sociale programma naar behoren af te maken en werk of een opleiding te vinden (vreemdelingenrechtadvocate; vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen; vertegenwoordiger ngo2).

Wel of niet verplichte medewerking?
Aangifte of medewerking is geen voorwaarde sine qua non om een verblijfsvergunning te krijgen. Toch kent het sociale pad enige overlap met het juridische pad omdat in beide procedures de eventuele medewerking van het slachtoffer aan een strafproces kan worden verlangd. In het sociale pad leggen de ngo's of sociale diensten de verklaring namens het slachtoffer voor aan de Questore, wanneer deze een aanvraag doet voor de verblijfsvergunning. Zodra de Questore op de hoogte is van een strafbaar feit zoals mensenhandel moet hij of zij het OM daarover informeren in

[135] Artikel. 18 (4) van de Immigratiewet.
[136] Artikel. 22, lid 12(c)-12(d) van de Immigratiewet , geamendeerd door Decreet 2012/109 (16 juli 2012).

de vorm van een notitia criminis (Capussoti & Orfano, 2011, p. 139; Petrini, 2002, p. 189). Het OM kan vervolgens zelfstandig overgaan tot vervolging van de dader. Conform algemene wetgeving kan het slachtoffer dan alsnog als getuige worden opgeroepen.[137] Bij slachtoffers van mensenhandel betreft dit vaak een getuigenis voorafgaand aan de rechtszaak ('incidente probatorio'), (Ferraris, 2010, p. 139; Petrini, 2002, p. 189).[138] Het weigeren te getuigen kan de intrekking van de verblijfsvergunning tot gevolg hebben (vreemdelingenrechtadvocate; vertegenwoordiger questura Turijn; officier van justitie Turijn; vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK).[139]

Het grootste verschil tussen de twee procedures ligt in degene die bevoegd is de vergunning aan te vragen (ngo/lokale overheidsinstelling in het sociale pad of het Openbaar Ministerie in het juridische pad) en de adviserende rol van het OM in het verstrekken van de vergunning (niet verplicht in het sociale pad). Daarnaast heeft het slachtoffer in het sociale pad in de eerste fase nog geen direct contact met politie of justitie.

In de praktijk blijkt dat het sociale pad inconsistent wordt toegepast in Italië (Petrini & Ferraris, 2002). Een richtlijn van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2007 benadrukt dat de afgifte van de verblijfsvergunning onder het sociale pad niet mag afhangen van de bereidheid van het slachtoffer om samen te werken met de autoriteiten en dat de Questore geen advies hoeft in te winnen bij de officier van justitie.[140] Zelfs indien medewerking wel een vereiste is, dan ligt de uiteindelijke beslissing nog steeds bij de Questore. Deze moet inschatten of het slachtoffer onmiddellijke bescherming nodig heeft. In zijn beslissing moet de Questore bovendien het gevaar door een eventuele uitwijzing naar het herkomstland in acht nemen (Raffaelli, 2009).[141]

Desalniettemin geven Questori in sommige delen van Italië de verblijfsvergunning alleen af indien het slachtoffer aangifte doet en medewerking verleent, of als de verklaring van het slachtoffer tot een vervolging leidt (D'Angelo & Orfano, 2005; vertegenwoordiger ngo1; vreemdelingenrechtadvocate). Uit jurisprudentie blijkt dat de verblijfsvergunning echter niet als beloning mag worden gezien voor de kwaliteit van de getuigenverklaring van het slachtoffer en evenmin afhankelijk mag zijn van

[137] Artikel. 133 van het Wetboek van Strafvordering maakt gedwongen medeneming mogelijk, en geeft als sanctie voor het niet komen opdagen als getuige na meerdere oproepen een boete van € 51 tot € 516.

[138] Artikel. 392 en 394 van het Wetboek van Strafvordering biedt het slachtoffer of de officier van justitie de mogelijkheid te verzoeken om een Incidente Probatorio in geval het slachtoffer met geweld wordt bedreigd of gedwongen af te zien van een getuigenis of om de omstandigheden te verloochenen. Dan legt de getuige zijn of haar verklaring af aan een onderzoeksrechter, de officier van Justitie, de verdachte en zijn/haar advocaat (al dan niet afgeschermd of beschermd door politie) en hoeft deze niet meer te herhalen voor de rechtbank (officier van justitie Turijn).

[139] In artikel 18 van de Immigratiewet staat niet dat de vergunning kan worden ingetrokken indien het slachtoffer niet langer meewerkt aan een gerechtelijk onderzoek of proces (officier van justitie L'Aquila; vreemdelingrechtadvocaten). Jurisprudentie wijst echter uit dat dit wel een reden kan zijn: een Questore's besluit om de vergunning in te trekken werd gerechtvaardigd toen een slachtoffer de aangifte introk en weigerde nog langer mee te werken aan een lopende strafzaak tegen de mensenhandelaar. Uitspraak van de Regionale bestuursrechtbank Trentino Alto Adige, nr. 128 (2 april 2003), gepubliceerd in 2 Foro amministrativo TAR (2003), 1178 (Raffaelli, 2009).

[140] Binnenlandse Zaken, Circulaire nr. 11050/M(8) (28 mei 2007).

[141] Zie ook een eerdere richtlijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Circulaire nr. 300/C/2000/525/P112.214.18/1^DV (4 augustus 2000).

de uitkomst van de strafzaak, ongeacht onder welk pad deze wordt verstrekt (Raffaelli, 2009, p. 217-218).[142]
Geïnterviewden noemen verschillende oorzaken voor de problemen met de uitvoering van het sociale pad. Vertegenwoordigers van verschillende ministeries denken dat Questori zich onzeker voelen om een verblijfsvergunning te verstrekken op basis van een verklaring die niet is geverifieerd en bekrachtigd door het OM (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen). Zo zegt een vertegenwoordiger van de Dienst Immigratie (ministerie van BZK): 'Het hangt ervan af hoe je de wet interpreteert. Er zijn Questori die dapper zijn, die de vergunning gelijk afgeven, andere wachten liever het oordeel van het OM af, ook in het sociale pad.' Vermoedens dat mensenhandelaren het sociale pad hebben misbruikt om meisjes te ronselen of te intimideren in de opvangcentra zouden er ook aan bijgedragen dat Questori nu vrijwel standaard het advies inwinnen van de officier van justitie over het slachtofferschap van de vreemdeling. Ten slotte bestaat de indruk dat de immigratiecontrole van de afgelopen jaren en de strafbaarstelling van illegaal verblijf in 2009,[143] hebben bijgedragen aan een negatief klimaat voor buitenlandse slachtoffers, die eerder als wetsovertreder dan als slachtoffers van een misdaad worden beschouwd. Dit zou z'n weerslag hebben op de toepassing van het sociale pad (officier van justitie L'Aquila; vertegenwoordiger ngo2).

Voorzieningen
Gedurende hun deelname aan het sociale programma kunnen slachtoffers aanspraak maken op opvang, gezondheidszorg, sociale en psychologische hulpverlening, ondersteuning bij het aanvragen van de verblijfsvergunning, juridisch advies en vertegenwoordiging, onderwijs- en opleidingsactiviteiten, en hulp bij het zoeken naar een baan of opleiding. Elk programma wordt aangepast op de behoeften en noden van het individu en de aangeboden voorzieningen kunnen per organisatie enigszins verschillen (Raffaelli, 2009; Kulu-Glasgow et al., 2012, p. 113).

Sepot en dan?
De verblijfsvergunning die is afgegeven onder het juridische pad vervalt niet automatisch indien het OM over gaat tot een sepot (officier van justitie L'Aquila; vreemdelingenrechtadvocaat). 'Een sepot wil immers niet zeggen dat verklaringen onjuist zijn', aldus de directeur van de migratieafdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Soms wordt de verblijfsvergunning dan voortgezet onder het sociale pad om het slachtoffer in staat te stellen verder te integreren en herstellen (vertegenwoordiger questura Venetië). De officier van justitie van Turijn legt uit waarom dit in zijn ogen terecht is: 'Er bestaan veel gevallen waarin het slachtoffer onvoldoende informatie kan verschaffen [om over te gaan op vervolging]; niet omdat ze liegt, maar omdat ze zich niet alles meer kan herinneren vanwege andere redenen, zoals trauma's. Het slachtoffer zou daar niet voor mogen boeten.' Het kan daarom voorkomen dat er ondanks een sepot toch een positief advies wordt afgegeven door de officier van justitie (vertegenwoordiger questura Turijn) of de vergunning wordt verlengd (vertegenwoordiger questura Venetië).

Beëindigingsgronden
De tijdelijke verblijfsvergunning kan wel worden ingetrokken indien het slachtoffer niet langer deelneemt aan het sociale programma of vervalt in gedrag dat 'onver-

[142] Uitspraak in hoger beroep van de Consiglio di Stato (centrale administratieve rechtbank), nr. 6023/2006 (10 oktober 2006) (Raffaelli, 2009).
[143] Wet 94/2009 (15 juli 2009) 'Maatregelen betreffende openbare veiligheid', waardoor artikel. 10bis in de Immigratiewet werd toegevoegd.

enigbaar' is met de doestelling daarvan.[144] Dit speelt wanneer de persoon in kwestie geen inspanning toont om te integreren, de taal te leren, werk te zoeken, hulpverlening te accepteren, of de dagelijkse gang van zaken in de opvang ernstig verstoort (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen). Daarnaast vervalt het verblijfsrecht als slachtoffers niet langer voldoen aan de voorwaarden zoals omschreven in artikel 18 lid 1 (Petrini 2002, p. 195-196). Dat is het geval wanneer de vreemdeling niet langer als slachtoffer wordt beschouwd of weer contact heeft opgenomen met het criminele netwerk waaraan hij of zij probeerde te ontsnappen. Ten slotte kan de vergunning, conform algemene migratiewetgeving, worden ingetrokken indien de vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde of veiligheid vormt, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele veroordelingen voor bepaalde misdrijven (officier van justitie L'Aquila).[145]
Alleen de Questore kan het verblijfsrecht beëindigen. In het juridische pad gebeurt dit op aanvraag van de officier van justitie; in het sociale pad op aanvraag van de ngo of lokale autoriteit waar het slachtoffer het sociale programma volgt (Noteboom, 2011, p. 22). Men kan in beroep tegen de weigering of intrekking van een verblijfsvergunning door de Questore bij de regionale bestuursrechtbank (officieren van justitie L'Aquila en Turijn).

Geen medewerking en dan?
Slachtoffers die (nog) niet kunnen of willen samenwerken met politie of justitie kunnen onder het sociale pad dus toch aanspraak maken op hulp en bescherming. Hetzelfde geldt voor slachtoffers wier mensenhandelaar al is veroordeeld of wier verhaal te weinig opsporingsindicaties bevat om tot vervolging over te kunnen gaan (Capussoti & Orfano, 2011, p. 139; Orfano & Bufo, ca. 2010, p. 4). Doorslaggevend is of de geclaimde slachtofferstatus geloofwaardig en betrouwbaar wordt geacht en er sprake is van gevaar (officier van justitie Turijn; vreemdelingenrechtadvocaat). Het staat hen vrij later alsnog aangifte te doen tegen de mensenhandelaar. Hierover zijn geen cijfers beschikbaar. Wel is bekend dat 427 van de 1952 slachtoffers die tussen juli 2010 en december 2011 een artikel 18-programma volgden op een bepaald moment aangifte deden. Daarvan resulteerden er 248 in een gerechtelijke procedure tegen de mensenhandelaar. De data zijn niet onderverdeeld naar nationaliteit van de aangevers of naar juridisch/sociaal pad (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen, email 30 november 2012).
Verschillende geïnterviewden geven aan dat veel slachtoffers die een verblijfsvergunning kregen onder het sociale pad later alsnog aangifte doen. Een vertegenwoordiger van de questura van Turijn schat dat 15%-20% van de personen die een verblijfsvergunning onder het sociale pad krijgen alsnog aangifte doen, en de vertegenwoordiger van de questura van Venetië 25%-30%. Door hun deelname aan een sociaal programma zou het vertrouwen in officiële instanties worden hersteld, en zouden slachtoffers voldoende tijd krijgen om hun angsten te overwinnen en op kracht te komen om een procedure tegen de mensenhandelaar te kunnen starten (D'Angelo & Orfano, 2005, p. 40; Orfano & Bufo, ca. 2010, p. 4; beide vreemdelingenrechtadvocaten; officier van justitie Turijn; vertegenwoordiger gemeente Venetië). Zo zegt een vertegenwoordiger van het departement voor Gelijke Kansen (ministerie van Arbeid en Sociale Zaken):

> 'Onze ervaring met de uitvoering van de wet heeft laten zien dat het systeem erg effectief is in dit opzicht. Het feit dat we mensen onmiddellijke steun en hulpverlening verstrekken biedt hen de mogelijkheid om te herstellen van de stressi-

[144] Artikel 18 (4) van de Immigratiewet.

[145] Artikel 5 lid 5bis van de Immigratiewet.

tuatie en het geweld en de uitbuiting waaraan ze waren onderworpen. Na enkele maanden beginnen ze zich beter te voelen en sterker en krijgen ze ook meer vertrouwen in de maatschappelijk werkers en de politie en zijn ze meer bereid om met hen samen te werken, om hun verhaal te vertellen en een klacht tegen de mensenhandelaren in te dienen.'

De vertrouwensrelatie die onder het sociale pad kan worden opgebouwd zou bovendien leiden tot kwalitatief betere getuigenverklaringen (vreemdelingenrechtadvocaat). De officier van justitie van L'Aquila zegt bijvoorbeeld: 'Om twee redenen is het goed dat medewerking geen voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning: enerzijds komt de bescherming van mensenrechten boven alles, anderzijds is het voor mij als officier van justitie nuttiger omdat het leidt tot sterkere getuigenissen; men hoeft geen leugens te vertellen om een verblijfsvergunning te krijgen.'

4.2.4 Voortgezet verblijf

Zodra het sociale programma is afgerond, kan de verblijfsvergunning op humanitaire gronden worden omgezet in een verblijfsvergunning op basis van arbeid of onderwijs, voor de duur van het arbeidscontract of de opleiding.[146] Dit is na zes, twaalf of achttien maanden, afhankelijk van het aantal verlengingen van de artikel 18-vergunning. Slachtoffers die het artikel 18-programma hebben doorlopen maar nog geen werk hebben gevonden verliezen niet automatisch hun verblijfsrecht. Ze kunnen in dat geval voor de resterende duur van het arbeidscontract en in ieder geval voor één jaar een verblijfsvergunning krijgen om werk te zoeken door zich in te schrijven bij een arbeidsbureau.[147] Indien ze een vast contract krijgen hebben ze recht op een (verlengbare) tweejarige verblijfsvergunning (vreemdelingenrecht-advocate, e-mail 3 januari 2013).
In de praktijk blijkt het echter moeilijk om legaal werk te vinden, vooral sinds de aanvang van de economische recessie in Italië. Slachtoffers wier tijdelijke werkvergunning afloopt en die geen nieuw werk vinden staan dan alsnog voor de keuze om ofwel terug te keren naar hun land van herkomst ofwel te verdwijnen in de illegaliteit. Omdat niemand hen meer begeleidt is er dan een grote kans dat ze opnieuw worden uitgebuit (vreemdelingenrechtadvocaat; medewerksters ngo1). Er is niet bekend hoeveel slachtoffers tevergeefs een verblijfsaanvraag deden omdat ze geen werk konden vinden.
Na vijf jaar aaneengesloten legaal verblijf in Italië kunnen vreemdelingen een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur aanvragen en na tien jaar het Italiaanse staatsburgerschap (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen, ministerie van Arbeid en Sociale Zaken; vertegenwoordiger gemeente Venetië). Minderjarige slachtoffers krijgen automatisch een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur die geldig is tot ze 18 jaar worden (TIP Italy, 2012). Naast de arbeidsgerelateerde verblijfsvergunning staat het slachtoffers vrij om, net als andere vreemdelingen, een verblijfsvergunning aan te vragen op andere gronden na afloop van de artikel 18-vergunning (gezinshereniging, asiel).

[146] Artikel 18(5) van de Immigratiewet. Volgens dit wetsartikel wordt, in geval het slachtoffer werk heeft op het moment dat de artikel 18-vergunning verloopt, de verblijfsvergunning verlengd of vernieuwd voor de duur van het contract, terwijl de vergunning kan worden omgezet in een nieuwe verblijfsvergunning in geval van een studie. Desalniettemin laat de wet toe dat ook in geval van werk er een nieuwe, arbeidsgerelateerde verblijfsvergunning wordt verstrekt (Petrini & Ferraris, 2005, p. 48).

[147] Artikel 22 (11) van de Immigratiewet.

Het recht op verblijf voor onbepaalde duur is dus niet gekoppeld aan de veroordeling van de mensenhandelaar die volgde na een verklaring of aangifte van het slachtoffer, maar van werk of studie in Italië.

4.2.5 Asiel en slachtofferregeling

De asielprocedure verloopt niet gelijktijdig aan de procedure voor de afgifte van de artikel 18-vergunning en wordt bovendien door een andere instantie behandeld. Een asielaanvraag komt ofwel bij de grenspolitie binnen ofwel bij de immigratiediensten van de politie (Questure). Terwijl de Questore de beslissing neemt over een aanvraag van een artikel 18-vergunning, beslist een plaatselijke afgevaardigde van de Nationale Commissie voor Asielrecht over een asielaanvraag. Zodra er aanwijzingen zijn dat iemand een vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel is wordt de asielprocedure in principe gestopt en overgegaan op een aanvraag voor de artikel 18-vergunning bij de Questore (vreemdelingenrechtadvocate).
Andersom kan een slachtoffer asiel aanvragen indien de artikel 18-procedure ten einde is gekomen, of ervoor kiezen om geen gebruik te maken van de slachtofferregeling. Verblijf kan worden toegekend op grond van vrees voor vervolging of vrees dat het slachtoffer daar onvoldoende tegen wordt beschermd in het herkomstland. In geval van een positieve beslissing krijgt het slachtoffer ofwel de vluchtelingenstatus ofwel een subsidiaire beschermingstatus (indien er een vrees voor vervolging is op basis van andere criteria dan die uit het vluchtelingenverdrag).[148] Deze verblijfsstatus is geldig voor respectievelijk vijf en drie jaar, en verlengbaar (EMN, 2009b).
Het asielsysteem en de slachtofferregeling zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd. Het komt voor dat een asielzoeker niet wordt herkend als een mogelijk slachtoffer en niet wordt doorverwezen naar een ngo. Een vertegenwoordiger van de gemeente Venetië zegt bijvoorbeeld:

> ‘Deze twee systemen zijn niet op elkaar afgestemd (…). Iemand kan zich in het asielsysteem bevinden maar nooit in contact komen met het sociale programma voor slachtoffers van mensenhandel. Zodoende kan je als asielzoeker in Italië leven en werken in de prostitutie, en je schulden blijven afbetalen aan de uitbuiter en misschien wel nooit weten dat je ook om hulp kunt vragen. Dat is het probleem.’

4.2.6 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen

In 2011 werden er 675 verblijfsvergunningen verstrekt, waaronder 10 humanitaire verblijfsvergunningen aan slachtoffers van arbeidsgerelateerde uitbuiting die aangifte deden tegen hun werkgever (tussen januari en november 2012 waren dit er al 74). Naast deze 675 vergunningen werden er in 2011 ook 675 reeds verstrekte verblijfsvergunningen verlengd, wat neerkomt op een totaal van 1.350 vergunningen (vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK). Dit betreft verblijfsvergunningen voor slachtoffers van mensenhandel en slachtoffers van andere misdaden die omwille van humanitaire gronden verblijf kregen toegekend.
Van 1998 tot 31 oktober 2012 werden er in totaal 7.105 verblijfsvergunningen verstrekt op basis van artikel 18 van de Immigratiewet (zie tabel 4.5). De top drie herkomstlanden van de slachtoffers die gedurende deze periode een verblijfsvergunning kregen waren Nigeria, Roemenië en Moldavië. De beschikbare data zijn

[148] Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (28 juli 1951).

niet verdeeld naar de duur of grond van de verlenging (vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK, e-mail 19 december 2012).

Tabel 4.5 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden per jaar

Jaartal	Totaal
1998	12
1999	32
2000	57
2001	483
2002	765
2003	627
2004	627
2005	507
2006	419
2007	434
2008	664
2009	810
2010	527
2011	675
2012 t/m 31 oktober	466
Totaal	**7.105**

Bron: Dienst Immigratie, ministerie van Binnenlandse Zaken (e-mail 19 december 2012)

Meer dan twee derde deel van het totale aantal verstrekte verblijfsvergunningen werd onder het juridische pad verstrekt: volgens data van het departement voor Gelijke Kansen (tabel 4.6) werd 31% van de 961 verblijfsvergunningen die werden afgegeven tussen juli 2010 en december 2011 verstrekt onder het sociale pad en 69% onder het juridische pad. De reden hiervoor is dat veel Questori in eerste instantie een vergunning onder het juridische pad afgeven (vertegenwoordigsters ngo1 en ngo2; vreemdelingenrechtadvocaat; officier van justitie L'Aquila) (zie paragraaf 4.2.3). Het sociale pad wordt over het algemeen alleen overwogen indien slachtoffers niet direct willen of kunnen meewerken in een onderzoek naar de verdachte, bijvoorbeeld omdat ze te zwak of bang zijn (vertegenwoordiger questura Turijn), minderjarig zijn of in groot gevaar verkeren (vreemdelingenrechtadvocaat), of omdat hun verhaal weliswaar voldoende aanwijzingen bevat dat het gaat om een slachtoffer dat bescherming nodig heeft maar er te weinig opsporingsindicaties zijn om tot vervolging over te gaan (officier van justitie Turijn).
Daarnaast werden er gedurende deze periode 603 vergunningen verlengd. Van de totaal 1.564 verblijfsvergunningen werden er 379 omgezet in een verblijfsvergunning op basis van arbeid (358) of studie (21).

Tabel 4.6 Aantal verstrekte verblijfsvergunningen op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden naar juridisch en sociaal pad (juli 2010 - december 2011)

Aantal verstrekte artikel 18-vergunningen (juli 2010- december 2011)	Aantal	%
Sociale pad	300	31
Juridische pad	661	69
Totaal	961	100
Verlengingen	603	
Totaal verstrekt en verlengd	1.64	
Omgezet in arbeidsgerelateerde vergunning	358	
Omgezet in studiegerelateerde vergunning	21	

Bron: Departement voor Gelijke Kansen (e-mail 30 november 12)

4.3 Mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling

4.3.1 Aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik

Er is geen onderzoek gedaan naar de mate van oneigenlijk gebruik van de artikel 18-verblijfsvergunning en de daarbij behorende voorzieningen of van het artikel 13-programma (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen, ministerie van Arbeid en Sociale Zaken; vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK). Er is ook geen specifiek beleid tegen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling (zie volgende paragraaf). In statistieken wordt niet bijgehouden wat de redenen waren voor een weigering van een (verlengings)aanvraag of een intrekking van een verblijfsvergunning, evenmin voor een bevel van uitwijzing. Hierdoor is er geen cijfermatig materiaal beschikbaar over de omvang van mogelijk (onderschept) oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling.
Uit de interviews blijkt dat er weliswaar signalen zijn van mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling, maar dat dit eerder incidenteel dan structureel voorkomt. Soms zijn er verblijfsvergunningen ingetrokken omdat later bleek dat de verklaring vals was (vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK).[149] Een vertegenwoordiger van ngo2 is bekend met twee gevallen waarbij achteraf sprake bleek van een valse verklaring. Daarnaast werden er negatieve adviezen gegeven omwille van vermoedens van oneigenlijk gebruik. De officier van justitie van Turijn had bij minder dan 1% van alle negatieve adviezen die hij per jaar uitbrengt vermoedens van oneigenlijk gebruik en een medewerker van de questura van Venetië bij 2-3% van het totale aantal verblijfsaanvragen. Een vertegenwoordiger van de gemeente Venetië spreekt van vermoedens bij enkele gevallen per jaar.
De voorbeelden die genoemd worden betreffen vooral Nigeriaanse vrouwen die een mensenhandelverhaal vertellen met weinig concrete en verifieerbare elementen. De officier van justitie van Turijn noemt identieke, stereotype verhalen van Nigeriaanse vrouwen die op het punt staan te worden uitgewezen als aanwijzingen voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Hij zegt: 'Ze geven soms alleen een naam, zonder dat ze kunnen uitleggen waarom ze niet eerder naar de politie zijn gegaan. In dergelijke gevallen geef ik een negatief advies, omdat het [verhaal] niet geloofwaardig is. Het dient alleen maar om uitzetting te voorkomen. Zonder dat gegeven zouden ze nooit een verklaring hebben afgelegd.' Een enkele keer deed een Nigeriaanse vrouw zich voor als slachtoffer maar werd haar verhaal tegengesproken door feiten uit het po-

[149] Hierover is geen cijfermatig materiaal beschikbaar.

litieonderzoek. Achteraf bleek dat ze met een vals verhaal probeerde een verblijfsstatus te verwerven (vertegenwoordiger ngo2). Ook werd een keer een artikel 18-vergunning niet verlengd omdat uit datakoppeling bleek dat de persoon in kwestie tegelijkertijd een verblijfsstatus had aangevraagd in een andere gemeente, met een verhaal dat het uitbuitingsverhaal weersprak (vertegenwoordiger ngo2).
Daarnaast zijn er aanwijzingen voor misbruik waarbij het niet vaststaat of de vreemdeling al dan niet slachtoffer was. Zo is het voorgekomen dat een vreemdeling een verblijfsvergunning onder het sociale pad aanvroeg om de opvang te kunnen infiltreren en daar verblijvende slachtoffers ervan te weerhouden mee te werken in een strafrechtelijk onderzoek naar de mensenhandelaar. Ook bleek een keer uit afgeluisterde telefoongesprekken door de politie dat een vermeend slachtoffer een mensenhandelaar was die de opvang wilde infiltreren om een slachtoffer terug te vinden of nieuwe meisjes te ronselen voor de seksindustrie (vertegenwoordiger gemeente Venetië; officier van justitie L'Aquila). Mensenhandelaren zouden ook slachtoffers een verhaal influisteren opdat ze een verblijfsstatus verwerven en zodoende als prostituee of arbeidskracht kunnen worden uitgebuit (vertegenwoordiger gemeente Venetië; vertegenwoordiger questura Venetië). Verschillende geïnterviewden noemen in dit verband het probleem dat Nigeriaanse slachtoffers vaak door middel van Voodoopraktijken onder druk zijn gezet om een standaardverhaal te vertellen, waardoor ze ongeloofwaardig kunnen overkomen (vreemdelingenrecht-advocate; vertegenwoordiger questura Turijn, vertegenwoordiger ngo2).
Veel geïnterviewden ervaren de voorwaarden om een artikel 18-vergunning te verkrijgen en te behouden als te hoogdrempelig om vatbaar te kunnen zijn voor grootschalige misbruik (zie paragraaf 4.4.2) (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen, ministerie van Arbeid en Sociale Zaken; vertegenwoordigers questure van Turijn en Teramo; officieren van justitie van Turijn en L'Aquila). Oneigenlijk gebruik van verblijfsregelingen wordt eerder vermoed bij de asielprocedure of gezinsherenigingwetgeving. Vooral in het asielsysteem zouden er aanwijzingen zijn voor oneigenlijk gebruik.[150] In tegenstelling tot de slachtofferregeling, zijn asielzoekers niet verplicht mee te doen aan een sociaal programma en hebben ze geen inspanningsverplichting om te integreren als voorwaarde voor behoud van hun verblijfsstatus. De officier van justitie van Turijn stelt dat oneigenlijk gebruik van het asielsysteem vooral door Nigeriaanse criminele netwerken 'concreet en reëel' is, in tegenstelling tot oneigenlijk gebruik van de artikel 18-vergunning. Hij zegt: 'Zelfs onder het sociale pad moet je een programma volgen en veel stappen afleggen met behulp van de ngo's. Dus is het moeilijker om een verblijfsvergunning aan te vragen dan onder het voorbeeld dat ik gaf [het asielsysteem]. (...) Criminelen kennen de instrumenten die ze kunnen gebruiken om slachtoffers te legaliseren heel goed.'

4.3.2 Opsporen en vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik

Er bestaan geen lijsten met indicatoren om oneigenlijk gebruik vast te stellen. Indien er vermoedens zijn dat een vreemdeling zich voordoet als slachtoffer met als doel legaal verblijf te verkrijgen, komt dit veelal aan het licht alvorens er een verblijfsvergunning wordt afgegeven (vertegenwoordigers questure Teramo en Venetië; vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK). Op dat moment ligt de bewijslast nog bij de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij of zij slachtoffer is van geweld of uitbuiting en in gevaar is vanwege een poging het criminele netwerk te ontsnappen of vanwege zijn/haar deelname aan een onderzoek naar de verdachte. Indien er wordt getwijfeld aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het verhaal van de vreemdeling wordt er nader onderzoek gedaan en eventueel

[150] Er zijn geen data gevonden die deze indruk staven.

geen verblijfsvergunning afgegeven. Hierin spelen de opsporingsdiensten binnen de politie en het OM een belangrijke rol door details uit de aangifte of de verklaring van het slachtoffer na te gaan en eventueel het mogelijke slachtoffer te interviewen (vertegenwoordigers questure van Turijn, Teramo en Venetië; officier van justitie L'Aquila). Een medewerker van de questura van Venetië zegt: '… indien wij twijfels hebben, dan gaan wij verder analyseren. Wij doen in het begin altijd een onderzoek, we bestuderen de zaak en doen dat steeds opnieuw. Voordat wij zeggen dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is wordt hij of zij vaak gehoord. Men doet controles, verifieert of wat hij of zij zegt waar is. Dit om te vermijden dat mensen valse dingen zeggen en ten tweede om, als het verhaal waar is, de bewijzen te vinden om de verdachten aan te klagen. (…) Aan het begin is er een goede controle nodig en daarna moet er goed worden gemonitord of het goed gaat.'
Omdat het in Italië verplicht is deel te nemen aan een sociaal programma alvorens er een verblijfsvergunning kan worden aangevraagd spelen ook ngo's en lokale autoriteiten een rol in de opsporing van oneigenlijk gebruik. Indien zij vermoeden dat iemand zich voordoet als slachtoffer zonder het te zijn, zullen zij hem of haar gebieden het programma te verlaten (vertegenwoordiger gemeente Venetië; vertegenwoordiger ngo1). Zodra het sociale programma wordt onderbroken, komt het verblijfsrecht te vervallen.[151]
In de praktijk blijkt het lastig om oneigenlijk gebruik vast te stellen. Soms wordt een verblijfsvergunning ingetrokken omdat iemand de sociale programma's verlaat, zonder dat het vast staat dat hij of zij het verhaal fingeerde. Een vertegenwoordiger van de gemeente Venetië schat dat tussen de vijf en tien van de zeventig personen die in haar gemeente jaarlijks meedoen aan de sociale programma's vroegtijdig uitvallen. Ze zegt: 'We denken dat ze het programma verlaten omdat ze niet de waarheid vertelden, maar er zijn ook andere redenen waarom mensen het programma verlaten. Bijvoorbeeld omdat ze niet in Italië willen blijven, of omdat ze hun vroegere levensstijl weer oppakken.' In een dergelijk geval kan er niet met zekerheid oneigenlijk gebruik worden vastgesteld (officier van justitie L'Aquila; vertegenwoordiger questura Venetië).
Daarnaast blijkt het lastig om verhalen met weinig concrete aanwijzingen te onderscheiden van gefingeerde verhalen. Soms kunnen slachtoffers zich maar weinig concrete namen of details herinneren, waardoor er twijfels zijn over de geloofwaardigheid van het verhaal. Toch valt niet uit te sluiten dat de vreemdeling de waarheid vertelt. Een officier van justitie uit de regio L'Aquila zegt: 'Soms lijken verklaringen onwaar of gedeeltelijk onwaar (..), maar dit is niet altijd omdat slachtoffers liegen maar omdat ze niet over het volledige verhaal beschikken.' Veelgenoemde redenen voor incomplete verhalen zijn mogelijke trauma's of de isolatie van het slachtoffer tijdens de uitbuitingssituatie. Ook taalproblemen en analfabetisme kunnen een rol spelen. Daarnaast staan veel slachtoffers vaak nog onder enorme druk van de mensenhandelaar, waardoor ze angst hebben om het gehele verhaal onmiddellijk te delen.

[151] Dit gebeurt niet automatisch maar op aanvraag van de ngo. Afhankelijk van de redenen waarom het sociale programma wordt onderbroken, kan het slachtoffer ook worden verwezen naar een programma in een andere stad om het programma voort te zetten. In dat geval behoudt hij of zij het verblijfsrecht.

4.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik, effectiviteit en mogelijke nadelige effecten

4.4.1 Bestaande maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik

Verschillende toetsingsmomenten en kennisdeling door betrokken actoren.
Gedurende zowel het sociale als het juridische pad zijn er verschillende toetsingsmomenten om te beoordelen of het vermeende slachtoffer in aanmerking komt voor bescherming en een verblijfsvergunning. Uit de interviews blijkt dat deze toetsingsmomenten en samenwerking door verschillende betrokken actoren als effectieve maatregelen worden gezien om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan (zie tabel 4.7).

Tabel 4.7 Schematisch overzicht toetsingsmomenten verblijfsregeling Italië

Filter/Toetsingsmoment	Fase	Betrokken actoren
Filter 1	Toegang (informele bedenktijd): Artikel 13- en/of artikel 18-programma	Ngo's en sociale diensten van lokale overheden
Filter 2	Afgifte/ intrekking artikel 18-vergunning	Questore, op aanvraag van ofwel ngo/sociale dienst (sociale pad) ofwel officier van justitie (juridische pad). Ook zal opsporingspolitie betrokken worden.
Filter 3	Verlenging/ intrekking artikel 18-vergunning	Questura, op aanvraag van ngo/sociale dienst (sociale pad) ofwel officier van justitie (juridische pad)
Filter 4	Afgifte arbeid- of studiegerelateerde vergunning van voorlopige duur	Questore
Filter 5	Afgifte verblijfsvergunning van onbepaalde duur	Gemeente

Zoals aangegeven zijn de ngo's of lokale overheden die het sociale programma verzorgen zelf bevoegd iemand als slachtoffer te identificeren en toe te laten tot de sociale programma's, waaronder het artikel 13-programma (de informele bedenktijd) en een verblijfsvergunning aan te vragen onder het sociale pad. Hierbij gaan ze niet over één nacht ijs. Een vertegenwoordiger van de gemeente Venetië zegt: 'We moeten echt voorzichtig en geduldig zijn in ons evaluatieproces voordat we naar de politie gaan om een verblijfsvergunning aan te vragen. We moeten zeker zijn dat we een basis hebben gelegd voor een echt contact met de persoon in kwestie en dat ze een echt slachtoffer van mensenhandel is, en geen huidige of toekomstige mensenhandelaar.'
De vertegenwoordigers van de questure van Venetië en Turijn bevestigen dat ngo's en sociale diensten al een eerste selectie doen voordat ze een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning voor het slachtoffer. De laatste zegt: 'Pas als de organisatie denkt dat zo'n meisje er echt uit wil, en opnieuw wil beginnen, vraagt zij een verblijfsvergunning op grond van artikel 18 aan. Want anders redden ze het ook niet in dergelijke programma's, want die zijn psychologisch zwaar. Soms blijven meisjes ook wel twee, drie, vier, zes maanden in een beschermde organisatie voordat de organisatie het verhaal van het meisjes aan ons voorlegt.' Al die tijd geniet het mogelijke slachtoffer opvang en begeleiding maar beschikt het nog niet over een verblijfsvergunning. Ook de vertegenwoordiger van de Dienst Immigratie, van het ministerie van BZK zegt 'Als zij [de ngo's] er achter komen dat iemand niet geloofwaardig is, dan stellen ze haar niet voor. De organisaties zijn een goede filter.'

De tweede beoordeling van het al dan niet gefingeerde slachtofferschap vindt plaats wanneer de Questore de verblijfsaanvraag in behandeling neemt. Uit de interviews blijkt dat veel Questori naast het advies van de ngo de feiten uit de verklaring of aangifte ook laten nagaan door de eigen opsporingsdiensten (het sociale pad) en/of het advies inwinnen van de officier van justitie (het juridische pad). Hoewel het advies van het OM niet vereist is onder het sociale pad, winnen sommige Questori standaard het advies van de officier van justitie in, ook onder het sociale pad (vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK) (zie paragraaf 4.2.3). Bovendien kan die eigenhandig besluiten om toch een opsporings- en vervolgingsonderzoek in te stellen. Oneigenlijk gebruik komt volgens de geïnterviewden dan vanzelf aan het licht. In de woorden van de officier van justitie van de regio L'Aquila:

> 'Ik heb vele onderzoeken gestart onder het sociale pad, waarbij ik de getuigenis van het slachtoffer niet nodig had maar andere onderzoeksmethoden gebruikte, zoals telefoontaps. Gedurende het onderzoek kon ik er steeds gemakkelijk achter komen of het verhaal van het slachtoffer waar of niet waar was. Dus in theorie is er een risico dat het sociale pad wordt misbruikt maar in de praktijk gebeurt dit niet, omdat de situatie constant wordt onderzocht door de politie en de officier van Justitie.'.

Verplichte deelname sociale programma's / sleutelrol ngo's
Uit de interviews komt naar voren dat de deelnameverplichting aan een sociaal programma ook als maatregel wordt gezien tegen oneigenlijk gebruik. Enerzijds vereist deelname aan de sociale programma's een inzet die moeilijk langdurig geveinsd kan worden. Van slachtoffers wordt verwacht dat zij bereid zijn te integreren en te breken met het uitbuitingsmilieu. Zij dienen taallessen en arbeidsgerelateerde cursussen te volgen, werk te zoeken, en deel te nemen aan andere activiteiten (vertegenwoordiger ngo1). Hierdoor zouden vreemdelingen die zich voordoen als slachtoffer van mensenhandel in de hoop daarmee eenvoudig een verblijfsvergunning te verkrijgen snel genoeg door de mand vallen (officier van justitie L'Aquila). Zo zegt een medewerker van de questura van Venetië: 'Als het echte slachtoffers zijn blijven ze in het artikel 18-programma. Als ze geen echte slachtoffers zijn, proberen ze het een tijdje en gaan daarna weg en verdwijnen.'
Anderzijds kan er gebruik worden gemaakt van de informatie die aanwezig is bij de sociale diensten en ngo's die de programma's verzorgen om te beoordelen of iemand al dan niet recht heeft en houdt op bescherming en verblijf. Deze informatie kan betrekking hebben op zowel het delict als op de integratiebereidheid en het welbevinden van het slachtoffer. Mochten er vermoedens van oneigenlijk gebruik zijn dan worden deze tussen de verschillende diensten gecommuniceerd. De vertegenwoordiger van de gemeente Venetië legt uit: 'Wij brengen onze informatie samen met die van de politie en zijn dan in staat om na te gaan of de persoon in kwestie met het sociale programma mee doet vanwege een oprechte interesse, alleen een instrumenteel belang heeft, of een mogelijk gevaar vormt voor de andere slachtoffers.' De vertegenwoordiger van de questura van Venetië vult aan dat de interviews door de ngo's van cruciaal belang zijn om oneigenlijk gebruik op te sporen: 'De eerste dagen, de eerste week, tien dagen [zijn cruciaal]. Dan moet je er achter komen of ze een slachtoffer is, of doet alsof ze een slachtoffer is; dus of ze daadwerkelijk geholpen wil worden of dat zij een paard van Troje is, gestuurd door anderen om problemen te veroorzaken.' Ook de vertegenwoordiger van de questura van Turijn zegt: 'de valsheid [van een verklaring] komt er dan echt wel uit.'

Indicatorenlijsten en trainingen
Zoals aangegeven bestaan er op lokaal niveau samenwerkingsverbanden tussen politie, justitie, ngo's en immigratiediensten die samen lijsten hebben opgesteld met standaardindicatoren en interviewvragen om slachtoffers te identificeren. Dergelijke indicatorenlijsten en trainingen worden genoemd als een effectieve maatregel om niet alleen daadwerkelijke slachtoffers te signaleren (vertegenwoordiger ngo2), maar ook om hen te onderscheiden van vreemdelingen die onrechtmatig beroep doen op de slachtofferregeling (vertegenwoordiger ngo1; officier van justitie regio L'Aquila).

Sancties
Ten slotte wordt het vervolgen wegens een valse verklaring of aangifte genoemd als afschrikmiddel tegen mogelijk oneigenlijk gebruik. Iedereen die een valse identiteit, status of andere verzonnen kwaliteiten gebruikt in een verklaring aan een ambtenaar loopt risico op een gevangenisstraf van 1 tot 6 jaar (en minimaal 2 jaar in geval het een beklaagde of verdachte is, of als een strafrechtelijke beslissing door deze valse verklaring onder een valse naam wordt ingeschreven in het strafregister).[152] Het vervalsen of veranderen van documenten om daarmee een visum of verblijfsvergunning te verkrijgen strafbaar met 1 tot 6 jaar gevangenisstraf, volgens artikel 5 lid 8bis Immigratiewet (EMN, 2012).[153] Iedereen die in de loop van een strafproces valse informatie geeft aan het OM dan wel relevante informatie verzwijgt kan worden vervolgd met een gevangenisstraf van maximaal 4 jaar[154], en maximaal 6 jaar indien de persoon als getuige een valse verklaring aflegt aan een gerechtelijke instantie.[155] Ook het doen van valse aangifte of het simuleren van een misdrijf met als mogelijk gevolg een strafrechtelijk onderzoek of proces is strafbaar.[156] Indien de vreemdeling wel wordt vervolgd komt het verblijfsrecht te vervallen en kan hij of zij worden uitgezet. Vervolgens geldt dan een inreisverbod gedurende een periode van drie tot vijf jaar. Tegen een intrekking of weigering van een verblijfsvergunning is beroep mogelijk en men is beschermd tegen uitzetting tot de definitieve beslissing van de bestuursrechter.
Geen van de geïnterviewden is bekend met een dergelijke vervolging in geval van oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Het vervolgen van een vreemdeling voor het afgeven van een valse verklaring om daarmee in aanmerking te komen voor de artikel 18-vergunning wordt als uiterste maatregel beschouwd (officier van justitie Turijn).

4.4.2 Effectiviteit van de maatregelen

Het voorgaande maakt duidelijk dat er geen maatregelen zijn geïmplementeerd die specifiek gericht zijn tegen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling, maar ook dat er binnen het huidige systeem maatregelen bestaan om dit te voorkomen en te bestrijden. Navraag bij de officiële instanties wijst uit dat er geen evaluatiestudies zijn naar de effectiviteit van deze bestaande maatregelen (vertegenwoordiger departement voor Gelijke Kansen, ministerie van Arbeid en Sociale Zaken; vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van Binnenlandse Zaken; vreemdelingenrechtadvocate).

---

[152] Artikel 494 van het Wetboek van Strafrecht.
[153] Artikel 5 lid 8bis van de Immigratiewet, dat geamendeerd werd door Wet 94/2009, van 15 juli 2009 'Maatregelen betreffende openbare veiligheid'.
[154] Artikel 371bis van het Wetboek van Strafrecht.
[155] Artikel 372 van het Wetboek van Strafrecht.
[156] Artikel 367 van het Wetboek van Strafrecht.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het huidige systeem effectief is om zowel slachtoffers te beschermen als om misbruik tegen te gaan, mits de samenwerking en kennisdeling tussen de betrokken actoren optimaal is. Dat er maar weinig voorbeelden bekend zijn van oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling wordt als bewijs gezien dat het systeem effectief is. De vertegenwoordiger van de Questore van Turijn is bijvoorbeeld van mening dat alle door haar verstrekte vergunningen terecht zijn afgegeven, omdat er geen misbruik aan het licht kwam bij de verificaties van de verklaring door politie, justitie en hulpverlening. Ze zegt: 'Nooit zijn we hierin tegen die problemen [oneigenlijk gebruik] aangelopen. Dus het instrument functioneert.'[157] Vooral het juridische pad zou effectief genoeg zijn tegen misbruik, omdat de officier van justitie op basis van de getuigenis van het slachtoffer en andere feiten uit het onderzoek de geloofwaardigheid van de verklaring kan nagaan. De officier van justitie van Turijn zegt: 'Ze [valse aangevers] zouden binnen vijf minuten worden ontdekt.'
Volgens enkele geïnterviewden zou alleen het sociale pad niet waterdicht zijn voor oneigenlijk gebruik. Omdat het in eerste instantie niet verplicht is mee te werken met politie en justitie in een onderzoek, moeten Questori aanvankelijk afgaan op de verklaring die de ngo's namens het mogelijke slachtoffer afleggen. Hierdoor zouden vreemdelingen gemakkelijker de slachtofferstatus kunnen fingeren, al dan niet onder druk van mensenhandelaren. Aanwijzingen dat het sociale pad in het verleden is misbruikt door mensenhandelaren heeft ertoe geleid dat sommige Questori minder geneigd zijn geworden om dit pad toe te passen (vertegenwoordiger ngo1; vertegenwoordiger ngo2; officier van justitie Turijn; vertegenwoordiger gemeente Venetië). De officier van justitie van Turijn denkt dat het systeem dergelijk misbruik beter zou onderscheppen als het OM te allen tijde zou worden betrokken bij het vaststellen van de slachtofferstatus. De officier van justitie kan dan de bewijsmiddelen verzamelen om het verhaal van het slachtoffer te completeren en de situatie van gevaar in te schatten. Hij zegt:

> 'Naar mijn mening zou het beter zijn als de gerechtelijke autoriteiten structureel betrokken zijn in de procedure, een paar uitzonderingen daargelaten, mede bepaald door de toestand waarin het slachtoffer zich bevindt of andere omstandigheden. Deze uitzonderingen moeten wettelijk zijn vastgelegd, maar het moeten uitzonderingen blijven. De regel zou moeten zijn dat het OM betrokken is in de bestuurlijke procedure die leidt tot de afgifte van de verblijfsvergunning. Om te voorkomen dat het systeem wordt misbruikt en om de geloofwaardigheid van de aangifte van het slachtoffer te bepalen.'

Anderen betwisten dit en zijn van mening dat er ook onder het sociale pad voldoende strenge voorwaarden en toetsingsmomenten zijn om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan, waarbij strafrechtelijke en hulpverleningsinstanties samenwerken. In de woorden van een vertegenwoordiger van het departement voor Gelijke Kansen (ministerie van Arbeid en Sociale Zaken):

> 'De zorgen [dat het sociale pad zou worden misbruikt] zijn waar in theorie, maar in de praktijk heb ik geen informatie over het voorkomen ervan. Het is waar dat je geen aangifte hoeft te doen om de verblijfsvergunning te verkrijgen, maar het is een complexe procedure die bestaat uit verschillende stadia waarin de hulp-

[157] In 2010 werden er in Turijn 14 verblijfsvergunningen op basis van humanitaire en/of sociale beschermingsgronden verstrekt, het jaar daarop 21, en in de eerste drie kwartalen van 2012 zeven. Dit is een daling ten opzichte van 2004 toen er nog 102 verblijfsvergunningen werden verstrekt. Per email data verkregen van de immigratieafdeling van de questura Turijn, 26 november 2012.

> verleners en politie de mogelijkheid hebben om de ware aard van de persoon in kwestie te leren kennen. Dus zover ik weet is het niet gemakkelijk om een verhaal te verzinnen.'

Deze indruk wordt bevestigd door de officier van justitie van de regio L'Aquila. Hoewel zijn advies geen vereiste is onder het sociale pad, is hij vaak in een later stadium alsnog betrokken in de verificatie van de claim als die tot een opsporingsonderzoek leidt. Hij zegt:

> 'Ik denk niet dat de verblijfsvergunning voor sociale bescherming wordt misbruikt. Er bestaan voorzieningen en mechanismen met veel controles en veel verplichtingen voor de begunstigde van deze vergunning. Het is onmogelijk om een valse verklaring af te leggen. En als een slachtoffer wel een valse verklaring zou geven gedurende dit [sociale] pad dan wordt dat ontdekt. Het is onmogelijk om te blijven liegen, omdat er onderzoeken lopen en alle controles deze leugens en valse informatie onmiddellijk aan het licht zouden brengen.'

De effectiviteit van het huidige systeem om mogelijk oneigenlijk gebruik op te sporen en tegen te gaan staat of valt met de samenwerking en informatiedeling tussen de verschillende betrokken actoren. Uit de interviews blijkt dat deze samenwerking niet overal in Italië aanwezig is. Het gebrek aan een integrale aanpak van mensenhandel wordt weliswaar alleen genoemd in verband met de incomplete signalering van mogelijke slachtoffers en inconsistente toepassing van het sociale pad (vreemdelingenrechtadvocate; vertegenwoordigers ngo1 en ngo2; vertegenwoordiger gemeente Venetië; officier van justitie L'Aquila). Desalniettemin zou hetzelfde ook tot knelpunten kunnen leiden in de opsporing en aanpak van oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling.
Het is immers van belang dat hulpverleningsinstanties, politie, justitie en andere betrokkenen hun kennis over het slachtoffer delen zodat informatie kan worden gestapeld, opdat de Questore kan beoordelen of de vreemdeling een slachtoffer is dat recht heeft op bescherming en verblijf. Zo sluit een vertegenwoordiger van de Questore in Venetië oneigenlijk gebruik uit vanwege de verbeterde samenwerking tussen politie, justitie en sociale diensten van de gemeente. Hij zegt: 'Dit [voorbeeld van oneigenlijk gebruik] was in 2004, dus al lang geleden toen de samenwerking met andere organisaties nog minder goed was. Hoe meer je samenwerkt, hoe meer je de belangen van de ander begrijpt. Ik weet wat de gemeente nodig heeft en de gemeente weet wat ik nodig heb, en dan wordt het steeds moeilijker om in de maling genomen te worden. Er is geen bedrog meer geweest sinds 2004.'

4.4.3 Mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van de maatregelen

Er zijn geen concrete aanwijzingen dat de verschillende toetsingsmomenten en andere maatregelen negatieve effecten hebben op de positie van mogelijke slachtoffers of de strijd tegen mensenhandel. Er zijn geen data over het aantal afwijzingen van een verblijfsaanvraag dat in hoger beroep nietig werd verklaard, omdat de vreemdeling toch een slachtoffer bleek te zijn (vertegenwoordiger Dienst Immigratie, ministerie van BZK).
Verschillende geïnterviewden zijn van mening dat de nadruk op het tegengaan van oneigenlijk gebruik misplaatst is. In de woorden van een vertegenwoordiger van ngo1: 'Het probleem is niet zozeer dat de Questore een vergunning geeft aan iemand die geen slachtoffer is. Belangrijker is dat wij het slachtoffer beschermen. Wij zijn van mening dat vandaag de dag er nog onvoldoende slachtoffers worden geïdentificeerd, dat is een groter probleem dan mogelijk oneigenlijk gebruik.' Naast

het identificatieprobleem wordt er gewezen op het probleem dat Questori het sociale pad niet goed of weinig toepassen, waardoor mogelijke slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken met politie en justitie, hun wettelijke recht op bescherming en verblijf en op een effectieve remedie tegen de uitbuiting mislopen. De Questori zouden onvoldoende afgaan op de kennis en expertise van de ngo's door standaard het advies van de officier van justitie te verlangen en/of de samenwerking van het slachtoffer aan een gerechtelijk onderzoek verlangen alvorens een verblijfsvergunning te verstrekken. Onder de nieuwe Rosarno Wet van 2012 zijn slachtoffers van arbeidsuitbuiting, die al moeite hebben om aan te tonen dat zij onder het toepassingsgebied van artikel 18 vallen, sowieso verplicht om aangifte te doen tegen hun werkgever en mee te werken met de autoriteiten in een gerechtelijke procedure om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Doordat niet iedereen kan of wil meewerken wordt de effectiviteit van de wet wat betreft het garanderen bescherming en compensatie, ondermijnd (AI, 2012, pp. 34-36). Zo zegt een vreemdelingenrechtadvocaat: 'In plaats van misbruik kunnen we eerder van het tegenovergestelde spreken: van een slecht gebruik van de regeling, in de zin dat er maar weinig gebruikgemaakt wordt van de verblijfsregeling.'
Als gevolg van deze rechtsonzekerheid lopen slachtoffers die niet onmiddellijk willen of kunnen meewerken aan een onderzoek naar de mensenhandelaar het risico alsnog te worden uitgewezen naar hun land van herkomst. Slachtoffers zouden hierdoor minder geneigd zijn geworden om contact op te nemen met de politie of hulpverlening. Ook ngo's zouden steeds minder geneigd zijn een verblijfsvergunning onder het sociale pad aan te vragen (vreemdelingenrechtadvocate). Zo zegt een medewerkster van een ngo in Rome: 'Volgens de wet kan een vereniging de verblijfsvergunning aanvragen, maar in Rome is dit heel moeilijk. We moeten iedere dag vechten om op die manier [het sociale pad] een vergunning te krijgen. Dit verschilt enorm van de regio waar [ngo1] werkt. In Rome is het heel moeilijk en zelfs gevaarlijk om het op die manier te proberen, omdat het slachtoffer het risico loopt te worden uitgewezen.'
Hoewel mogelijk oneigenlijk gebruik niet wordt uitgesloten zou de nadruk moeten liggen op een integrale aanpak van mensenhandel en de professionalisering van voornamelijk de politie, aldus de geïnterviewden. In de woorden van een vreemdelingenrechtadvocate: 'Misschien zouden we maatregelen moeten hebben om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, maar dat heeft nu geen prioriteit. Eerst moeten we de rechten van slachtoffers garanderen en de EU-richtlijnen[158] implementeren.'

4.5 Samenvatting

Kenmerkend aan Italië is het tweesporenbeleid, waarbij slachtoffers van mensenhandel via een sociaal pad en een juridisch pad een verblijfsvergunning kunnen aanvragen. Alleen in het tweede pad is aangifte en medewerking aan een onderzoek naar de verdachte een vereiste. Onder het sociale pad volstaat een verklaring van het (mogelijke) slachtoffer aan een ngo of sociale overheidsdienst. Hoewel dit zou kunnen impliceren dat de slachtofferregeling meer vatbaar is voor mogelijk oneigenlijk gebruik onder het sociale pad, komt dit niet uit de interviews naar voren. Geïnterviewden geven weliswaar aan dat er signalen zijn dat het sociale pad in het verleden werd misbruikt, de meesten zijn het erover eens dat er thans voldoende buffers zijn ingebouwd om misbruik te voorkomen, op te sporen en te bestrijden. Eén van de maatregelen die wordt genoemd is de samenwerking tussen ngo's,

[158] Bijvoorbeeld Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie of Richtlijn 2011/36 van het Europees Parlement, zie hoofdstuk 1.

politie en justitie in de verificatie van het mensenhandelverhaal gedurende de verschillende fasen van de verblijfsrechtelijke procedure, naast de verplichte deelname van het mogelijke slachtoffer aan een intensief sociaal programma. Hierdoor zouden gefingeerde verhalen voldoende kunnen worden onderschept en gefilterd. Bovendien worden er steeds minder verblijfsvergunningen onder het sociale pad afgegeven, waardoor het ook moeilijker is geworden er oneigenlijk gebruik van te maken. Tegelijkertijd is dit ook de achilleshiel van het Italiaanse systeem: de inconsistente toepassing van het sociale pad, iets dat duidt op lokale verschillen in de expertise en kennis van betrokken actoren en in de samenwerking en kennisdeling onderling. Dit creëert rechtsonzekerheid voor slachtoffers van mensenhandel, en ondermijnt mogelijkerwijs ook de aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik.

5 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de resultaten van het onderzoek en een systematische beantwoording van de onderzoeksvragen. De doelstelling van het onderzoek was nagaan hoe andere Europese landen de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en daarbij behorende voorzieningen hebben ingericht ('slachtofferregeling') en welke kennis en ervaring zij hebben opgebouwd over het vóórkomen en de bestrijding van (mogelijk) oneigenlijk gebruik van deze regeling. Hiertoe werden de slachtofferregelingen van drie EU-lidstaten bestudeerd, te weten het Verenigd Koninkrijk, België en Italië. Er werd in kaart gebracht aan welke voorwaarden buitenlandse slachtoffers van mensenhandel moeten voldoen om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen en welke voorzieningen daarmee gepaard gaan (paragraaf 5.2); of er in deze landen aanwijzingen zijn voor oneigenlijk gebruik daarvan en zo ja, welke dat zijn (paragraaf 5.3); of er maatregelen zijn getroffen om mogelijk oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden en zo ja, welke (paragraaf 5.4); in hoeverre de getroffen maatregelen effectief zijn gebleken om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan (paragraaf 5.5) en ten slotte of er ook aanwijzingen zijn voor van mogelijke negatieve of contraproductieve effecten van die maatregelen (paragraaf 5.6). In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke implicaties van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1 Onderzoeksvragen en methode

In dit onderzoek stonden drie onderzoeksvragen centraal:
1. Hoe is de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel georganiseerd in verschillende Europese landen?
2. Zijn er (concrete) aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling in deze landen, of zijn deze er geweest; zo ja, welke en hoe wordt dit vastgesteld?
3. Worden er maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling tegen te gaan? Zo ja, welke? Zijn er (concrete) aanwijzingen dat deze maatregelen werken, dan wel knelpunten in de implementatie in de zin van ongewenste resultaten? Zo ja, welke?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werd bronnenonderzoek gedaan van wet- en regelgeving en literatuur, en zijn er 35 (telefonische en Skype) interviews afgenomen met sleutelfiguren uit gouvernementele en non-gouvernementele sectoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de slachtofferregeling in elk land.

Beperkingen van het onderzoek
Bij het in dit onderzoek gebruikte materiaal en de gehanteerde methoden (interviews en literatuurstudie) dient een tweetal kanttekeningen te worden gemaakt. Ten eerste beperkt het onderzoek zich tot de gevallen van gedetecteerd (mogelijk) oneigenlijk gebruik door vreemdelingen die als (potentieel) slachtoffer van mensenhandel werden gesignaleerd en/of gekwalificeerd. Er is geen onderzoek gedaan naar de gevallen die überhaupt niet naar betrokken instanties zijn doorgestuurd om in aanmerking te komen voor de slachtofferregeling vanwege vermoedens van oneigenlijk gebruik of non-identificatie. Vreemdelingen die niet worden herkend als (mogelijk) slachtoffer komen niet in aanraking met de voorzieningen die gepaard

gaan met het recht op bedenktijd en eventueel verblijf. De filtering van dergelijke gevallen voorafgaand aan de start van de verblijfsrechtelijke procedure kan leiden tot een vertekening van de schattingen die de sleutelfiguren in dit onderzoek gaven. Men zou mogen verwachten dat dit leidt tot een *onder*reportage van zowel de schaal van mogelijk oneigenlijk gebruik als van het aantal daadwerkelijke slachtoffers dat wordt weggefilterd alvorens aanspraak te maken op bescherming en verblijf.
Ten tweede zijn de bevindingen over mogelijk oneigenlijk gebruik en de (in)effectiviteit van de getroffen maatregelen grotendeels gebaseerd op opvattingen en ervaringen van een selectie van sleutelfiguren uit het desbetreffende land. De kwalificatie van wat geldt als oneigenlijk gebruik is dan ook gebaseerd op een oordeel en interpretatie, tenzij het werd vastgesteld in bijvoorbeeld een strafrechtelijke vervolging van de vreemdeling. In combinatie met het gebrek aan getalsmatige informatie en dossiers heeft dit als gevolg dat de bevindingen over de omvang en verschijningsvormen van mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling indicatief van aard zijn. Ditzelfde geldt voor de bevindingen over de effectiviteit en mogelijke neveneffecten van de getroffen maatregelen tegen oneigenlijk gebruik. Onderhavig onderzoek is geen evaluatiestudie.

5.2 Slachtofferregeling in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië

Vraag 1 *Hoe is de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel georganiseerd in verschillende Europese landen?*

De slachtofferregelingen in de drie landen zijn vergelijkbaar, maar verschillen op bepaalde punten. In elk land moeten (mogelijke) slachtoffers die zijn gesignaleerd en doorverwezen verschillende fasen doorlopen om aanspraak te kunnen maken op (voortgezet) verblijf en bescherming. Hoewel de landen verschillen in het aantal fasen, kan er ruwweg een onderscheid gemaakt worden tussen de fase van de bedenktijd, de tijdelijke verblijfsvergunning en voortgezet verblijf. Tabel 5.1[159] geeft de slachtofferregeling van de landen schematisch weer, waarbij per fase a) de voorwaarden waar vreemdelingen in elk land aan moeten voldoen om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen en b) de voorzieningen die met het verblijfsrecht gepaard gaan worden vermeld.

[159] Het overzicht is mede gebaseerd op het schema in Noteboom (2009), p 74-75.

Tabel 5.1 Schematisch overzicht verblijfsregelingen voor slachtoffers van mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië

Verenigd Koninkrijk ('Discretionary Leave to Remain', DL)	**België ('Statuut Mensenhandel')**	**Italië ('Verblijfsvergunning op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden'/ 'artikel 18')**
Fase 1: bedenktijd ('reflection & recovery period') Duur: 45 dagen, eventueel verlengbaar voor een nader te bepalen periode	Fase 1a: bedenktijd ('reflectieperiode') Duur: 45 dagen, niet verlengbaar	Fase 1: geen officiële bedenktijd. Officieus: 'Artikel 13' programma Duur: 3 maanden, + eventueel 3 maanden verlenging
Voorwaarden: Verwijzing binnen NRM naar CA's door een First Responder Positieve Reasonable Grounds (RG) beslissing	Voorwaarden fase 1a: Geringe aanwijzingen van mensenhandel Instemming verplichte begeleiding door erkend/ gespecialiseerd opvangcentrum Voorzieningen fase 1a: Sociale (waaronder financiële) steun Medische zorg Psychosociale hulpverlening Begeleiding bij administratieve procedures Juridisch advies Gratis rechtsbijstand	Voorwaarden: Aanwijzingen van mensenhandel Persoon heeft behoefte aan kortdurende bijstand en hulpverlening
Voorzieningen: Veilige opvang Dringende (en gespecialiseerde) medische zorg Psychologische en sociale hulpverlening Vertaling & tolkendiensten Juridisch advies Gratis rechtsbijstand Ondersteuning in primaire levensbehoeften	Fase 1b: Attest van Immatriculatie (AI) Duur: 3 maanden (+ eventueel 3 maanden verlenging) Voorwaarden fase 1b: De persoon is een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel Instemming verplichte begeleiding De persoon heeft alle banden met vermoedelijke daders verbroken De persoon verleent medewerking aan onderzoek Voorzieningen fase 1b: Zelfde als bij fase 1a plus: Toegang tot de arbeidsmarkt op basis van een 'arbeidskaart C', voor de duur van het AI Training/ Integratietraject	Voorzieningen (verschilt van NGO tot NGO, tenminste:) Veilige opvang Toegang tot algemene gezondheidszorg Psychologische en sociale hulpverlening

Verenigd Koninkrijk ('Discretionary Leave to Remain', DL)	België ('Statuut Mensenhandel')	Italië ('Verblijfsvergunning op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden'/ 'artikel 18')	
Fase 2: Voorlopige verblijfsvergunning (DL) Duur: 12 maanden (eventueel korter, en verlengbaar met 6 maanden of langer)	Fase 2: (voorlopig) Statuut Mensenhandel (BIVR) Duur: Minimaal 6 maanden en telkens verlengbaar tot het moment waarop de rechtbank het vonnis in eerste aanleg velt	Fase 2: Verblijfsvergunning op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden gronden (artikel 18) Duur: 6 maanden (+ eventueel 1 jaar verlenging, of langer in juridische pad)	
		Fase 2a Juridische pad.	Fase 2b Sociale pad
Voorwaarden: Positieve Conclusive Grounds (CG) beslissing Medewerking aan een lopend onderzoek of procedure Verblijf in VK is nodig voor onderzoek of procedure Of, bij wijze van uitzondering, op basis van persoonlijke omstandigheden	Voorwaarden: Persoon is (vermoedelijk) slachtoffer van mensenhandel Onderzoek of gerechtelijke procedure loopt nog Persoon verleent medewerking aan onderzoek of procedure Persoon heeft alle banden met vermoedelijke daders verbroken Instemming verplichte begeleiding Persoon vormt geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid	Voorwaarden: Situatie van concreet gevaar voor slachtoffer Verplichte deelname aan sociaal programma Geen gedrag vertonen dat onverenigbaar is met doel-stelling van sociaal programma aangifte en medewerking verlenen aan onderzoek of procedure	Voorwaarden: Zelfde als onder juridische pad, maar in plaats van aangifte/medewerkings-vereiste: een verklaring afleggen aan hulpverlener met minimale aanwijzingen mensenhandel, die wordt voorgelegd aan politie
Voorzieningen: Zelfde als bij bedenktijd, maar in plaats van veilige opvang: Recht op sociale huisvesting Plus: Toegang tot algemene gezondheidszorg Uitkeringen en toelagen Toegang tot de arbeidsmarkt Toegang tot onderwijs	Voorzieningen: Zelfde als bij bedenktijd plus: Toegang tot de arbeidsmarkt op basis van een 'arbeidskaart C', voor de duur van 1 jaar en mogelijkheid tot verlenging tot het moment dat strafproces is afgerond Training/ integratietraject Reisrecht	Voorzieningen in sociale en juridische pad: Zelfde als bij 'bedenktijd' plus: Juridisch advies Gratis rechtsbijstand Onderwijs en trainingsactiviteiten Hulp bij zoeken naar werk/ opleiding Toegang tot de arbeidsmarkt/ opleiding/ stages/ arbeidsbureau	
		Fase 2c: Voorlopige arbeid- of studie gerelateerde verblijfsvergunning Duur: Afhankelijk van duur studie/ arbeidscontract.*	
		Voorwaarden om fase 2c: Sociale programma afgerond: zekere mate van integratie bereikt Ofwel (tijdelijk of permanent) arbeidscontract of ingeschreven bij een studie Ofwel ingeschreven bij een arbeidsbureau als werkzoekende	
		Voorzieningen in fase 2c: Zelfde rechten als andere bewoners van Italië	

Verenigd Koninkrijk ('Discretionary Leave to Remain', DL)	**België ('Statuut Mensenhandel')**	**Italië ('Verblijfsvergunning op humanitaire en/of sociale beschermingsgronden'/ 'artikel 18')**
Fase 3: Verblijfsvergunning van onbepaalde duur (ILR) Duur: Onbepaald	Fase 3: Verblijfsvergunning van onbepaalde duur (BIVR van onbepaalde duur) Duur: Onbepaald	Fase 3: Verblijfsvergunning van onbepaalde duur Duur: Onbepaald
Voorwaarden: 6 jaar verblijf in Verenigd Koninkrijk op basis van (verlenging van) DL Zelfde en/of nieuwe omstandigheden legitimeren verblijf in Verenigd Koninkrijk Persoon vormt geen gevaar voor het algemeen belang Geen conflict met andere weigeringsgronden	Voorwaarden: Ofwel indien verklaring of klacht tot een veroordeling van dader heeft geleid Ofwel indien dader op basis van verklaring van slachtoffer wordt vervolgd voor en aan mensenhandel gerelateerde misdrijf In Vlaanderen: inburgeringsverplichting	Voorwaarden: Vijf jaar verblijf in Italië op basis van (verlenging van) artikel 18- en/of voorlopige verblijfsvergunning De persoon beschikt over werk en heeft bepaalde mate van integratie behaald
Voorzieningen: Zelfde rechten als andere bewoners van Verenigd Koninkrijk	Voorzieningen: Zelfde rechten als andere bewoners van België	Voorzieningen: Zelfde rechten als andere bewoners van Italië

* Maximaal. 1 jaar indien nog werkzoekend. (Verlengbaar) 2 jaar bij permanent arbeidscontract.

Een aantal in het oog springende inhoudelijke overeenkomsten en verschillen in de fasen van de slachtofferregeling tussen de drie landen zijn:

Bedenktijd (fase 1)
Zowel het Verenigd Koninkrijk als België kennen een bedenktijd van 45 dagen die (mogelijke) slachtoffers de tijd geeft om te herstellen van de uitbuitingssituatie en te reflecteren op vervolgstappen. In België kan deze bedenktijd, in tegenstelling tot in het Verenigd Koninkrijk, niet worden verlengd. België kent echter een extra tussentijdse fase van het Attest van Immatriculatie (AI) van drie tot zes maanden (fase 1b) na het toekennen van de bedenktijd (fase 1a) en voor de afgifte van de tijdelijke verblijfsvergunning (fase 2). Deze fase is bestemd voor (mogelijke) slachtoffers die direct aangifte doen of een verklaring afleggen en geen gebruik willen maken van de bedenktijd. Gedurende deze periode hebben zij recht op uitgebreide zorg, beschermde opvang en ondersteuning en mogen ze werken en trainingen volgen.
Italië kent geen officiële bedenktijd, maar veel ngo's hanteren in samenspraak met de politie een officieuze bedenktijd van drie tot zes maanden door mogelijke slachtoffers op te nemen in het zogenaamde artikel 13-programma (fase 1). Gedurende deze periode hebben ze recht op kortdurende hulp en bescherming.

Tijdelijke verblijfsvergunning (fase 2)
In België en het Verenigd Koninkrijk is de medewerking van het slachtoffer aan een onderzoek naar of proces tegen de verdachte een vereiste om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning (fase 2). Deze vergunning is respectievelijk zes en twaalf maanden geldig en kan worden verlengd voor de duur en ten behoeve van de gerechtelijke procedure tegen de verdachte. In beide landen komt het verblijfsrecht te vervallen indien er geen verdachte wordt gevonden of de zaak wordt geseponeerd en zijn er alleen discretionaire alternatieve verblijfsmogelijkeden.[160] Bovendien moet in het Verenigd Koninkrijk de politie in de verblijfsaanvraag aannemelijk maken dat het verblijf van het slachtoffer nodig is voor het lopende onderzoek naar de verdachte, terwijl in België de verklaring van het slachtoffer volstaat.
In tegenstelling tot België en het Verenigd Koninkrijk komt het verblijfsrecht in Italië niet per definitie te vervallen bij een sepot. Hier kunnen slachtoffers van mensenhandel op twee manieren aanspraak maken op een (verlengbare) verblijfsvergunning van zes maanden: ofwel via het juridische pad (fase 2a) ofwel via het sociale pad (fase 2b). Het juridische pad is vergelijkbaar met België en het Verenigd Koninkrijk in de zin dat een slachtoffer aangifte moet doen en medewerking moet verlenen aan een gerechtelijk onderzoek of procedure. Hier hangt het verblijfsrecht echter niet af van het resultaat van deze procedure, maar van de behoefte aan bescherming en ondersteuning. Het sociale pad is er voor vreemdelingen bij wie er wel aanwijzingen van mensenhandel zijn maar wier aangifte te weinig opsporingsindicaties bevat om tot vervolging over te gaan, of die te bang, jong of kwetsbaar zijn om mee te werken.

Begeleidingsverplichting
Een overeenkomst tussen België en Italië is dat in beide landen slachtoffers zich moeten laten begeleiden om in aanmerking te komen voor de tijdelijke verblijfsver-

[160] Uitzonderingen: de STOP- procedure in België en de DL op humanitaire gronden in verband met persoonlijke omstandigheden in het Verenigd Koninkrijk. De officieuze (STOP) procedure bestaat er voor slachtoffers wier aangifte niet heeft geresulteerd in een vervolging van de dader, maar die al twee jaar in België verblijven op basis van de slachtofferregeling. De DL in het Verenigd Koninkrijk valt eveneens onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of zijn afgevaardigde, die daarbij let op persoonlijke omstandigheden van humanitaire aard.

gunning. In België moeten ze zich laten begeleiden door één van de drie gespecialiseerde en geaccrediteerde opvangcentra vanaf het intakegesprek en gedurende de gehele strafrechtelijke procedure tegen de verdachte(n). Weigering daarvan kan leiden tot het verlies van de verblijfsvergunning, evenals het opnieuw contact opnemen met de verdachte(n). In Italië is het recht op een tijdelijke verblijfsvergunning eveneens gekoppeld aan de verplichting deel te nemen aan een programma voor sociale bijstand en integratie van zes tot achttien maanden bij een geaccrediteerde ngo of een lokale autoriteit. Indien het slachtoffer gedrag vertoont dat botst met de doelstellingen van dat programma kan het programma worden onderbroken. Dit kan resulteren in een intrekking van de verblijfsvergunning. In het Verenigd Koninkrijk kunnen slachtoffers ervoor kiezen om tijdens de bedenktijd gebruik te maken van de opvang en ondersteuning die wordt verzorgd door het Leger des Heils. Zodra ze na afloop van de bedenktijd definitief als slachtoffer zijn geïdentificeerd en mogen blijven, is er geen gecoördineerd systeem meer om hen te begeleiden bij hun integratie.

Voortgezet verblijf (fase 3)
In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk en Italië kan een slachtoffer in België een voortgezet verblijfsrecht krijgen indien de mensenhandelaar wordt veroordeeld voor mensenhandel of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel. Dit kan ook indien de verklaringen van het slachtoffer nuttig bleken voor de vervolging van de dader voor een aan mensenhandel gerelateerd misdrijf. In Italië en het Verenigd Koninkrijk ontbreekt een dergelijke verblijfsmogelijkheid, met het verschil dat er in Italië überhaupt geen medewerkings- en resultaatverplichting bestaat en in het Verenigd Koninkrijk wel. In Italië kunnen slachtoffers na afloop van het programma voor sociale bijstand en integratie aanspraak maken op een voorlopige verblijfsvergunning als zij over werk beschikken of daarnaar zoeken, of een studie volgen (fase 2c). Na vijf jaar kunnen zij aanspraak maken op een permanent verblijfsrecht. In het Verenigd Koninkrijk is dit na zes jaar, op basis van verlengingen van de tijdelijke verblijfsvergunning (fase 3). In België en Italië wordt in de toekenning van permanent verblijf wel en in het Verenigd Koninkrijk niet gelet op de mate van integratie in de maatschappij door het slachtoffer.

5.3 Aanwijzingen mogelijk oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië

Vraag 2 Zijn er (concrete) aanwijzingen voor oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling in deze landen, of zijn deze er geweest; zo ja, welke en hoe wordt dit vastgesteld?

Uit het onderzoek blijkt dat in geen van de drie landen oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling wordt geregistreerd. Hierdoor laat het fenomeen zich niet kwantificeren. Er zijn ook geen studies naar de aard en omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik van deze specifieke regeling. Vanwege signalen sluiten de geïnterviewden niet uit dat er vreemdelingen zijn die een slachtofferverhaal fingeren om in aanmerking te komen voor de slachtofferregeling, maar dit wordt nergens als een structureel of groot probleem ervaren.
De incidentele gevallen die bekend zijn betreffen vooral een oneigenlijk *beroep* op de slachtofferregeling. Dergelijke personen met gefingeerde verhalen worden volgens geïnterviewden voorafgaand of tijdens de toetsingsmomenten weggefilterd. Zo schatten Britse rechercheurs in het ene politiekorps dat er bij 5% van alle mensenhandelzaken mogelijk sprake is van een valse aangifte, en in het andere politie-

korps bij 14%-19%. Personen wier aangifte als onbetrouwbaar en ongeloofwaardig wordt bevonden zullen zij met die opmerking doorverwijzen naar de bevoegde autoriteiten die vervolgens kunnen besluiten de bedenktijd niet toe te kennen. Mocht de bedenktijd wel worden toegekend, dan is de kans groot dat ze daarna alsnog worden gedetecteerd en weggefilterd. Britse beleidsmakers zijn daarom van mening dat oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling nauwelijks voorkomt in hun land. Ook in België en Italië hebben beleidsmakers en hulpverlenende instanties de indruk dat er bij slechts één tot enkele gevallen per jaar sprake is van een gefingeerd verhaal, en dat ook die wel worden onderschept. Er zijn geen specifieke kenmerken genoemd wat betreft de sekse of nationaliteit van de vreemdeling die oneigenlijk gebruikmaakt van de regeling en evenmin wat betreft het type vermeende uitbuiting.
Als er al vermoedens zijn van oneigenlijk gebruik bij de geïnterviewden dan zijn deze gebaseerd op de volgende indicaties (die wat betreft de eerste zes punten voor alle drie landen overeen komen):

- Het verhaal van de vreemdeling is onlogisch of feitelijk onjuist. Dit blijkt vaak uit de feiten uit het opsporings- en vervolgonderzoek, zoals een niet-bestaand adres waar de vreemdeling zou hebben verbleven of een niet-bestaande vlucht die hij of zij zou hebben genomen.
- Het verhaal van de vreemdeling is incompleet en bevat weinig concrete aanwijzingen die getraceerd kunnen worden. Basale informatie als namen van de mensenhandelaar of plaatsen waar de uitbuiting plaatsvond zijn hem of haar onbekend.
- Het verhaal van de vreemdeling bevat inconsistenties of er zijn tegenstrijdigheden tussen het verhaal van de vreemdeling en dat van getuigen.
- Het verhaal van de vreemdeling verloopt volgens een standaard repertoire dat identiek is aan dat van andere mogelijke slachtoffers.
- De vreemdeling heeft al eerdere verblijfsaanvragen gedaan die, al dan niet in hoger beroep, werden afgewezen.
- De vreemdeling bevindt zich in een detentiecentrum en vertelt het mensenhandelverhaal pas vlak voor uitwijzing.
- De vreemdeling valt voortijdig uit het verplichte begeleidingstraject (België) of sociale programma (Italië) en/of verdwijnt simpelweg. Dit wordt enkel als aanwijzing genoemd door betrokkenen in België en Italië, waar slachtoffers verplicht zijn zich te laten begeleiden om in aanmerking te komen voor verblijfsrecht.
- De vreemdeling heeft meerdere aangiften gedaan bij verschillende politiediensten die daar geen vervolg kregen. Alleen in het Verenigd Koninkrijk wordt dit genoemd als aanwijzing van mogelijk oneigenlijk gebruik.

De vermoedens van oneigenlijk gebruik betreffen geen indicatoren die zijn vastgelegd in richtlijnen of regelgeving. De indicaties vormen op zichzelf geen bewijs van oneigenlijk gebruik. In veel gevallen gaat het om een opeenstapeling van verschillende indicaties die gezamenlijk een vermoeden van oneigenlijk gebruik opleveren. In een enkel geval is het evident dat de vreemdeling een slachtofferverhaal fingeerde, omdat de feiten en omstandigheden uit het onderzoek dit uitwijzen. Veel vaker is er sprake van een aangifte of verklaring die *waarschijnlijk* gefingeerd werd om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

Problemen bij vaststellen van oneigenlijk gebruik
Het (achteraf) vaststellen van oneigenlijk gebruik blijkt in de praktijk erg lastig. Vaak is dit ook niet nodig. Indien een vreemdeling beroep doet op de slachtofferregeling ligt de bewijslast immers nog bij hem of haar om aannemelijk te maken dat hij of zij een (mogelijk) slachtoffer van mensenhandel is. Als er twijfels ontstaan aan de geloofwaardigheid van het verhaal kunnen de bevoegde autoriteiten, bij

onvoldoende aanwijzingen van mensenhandel, besluiten de bedenktijd niet toe te kennen of de verblijfsaanvraag af te wijzen.

Er is zelden een eenduidig antwoord mogelijk op de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling in de zin van: het bewust en vrijwillig fingeren van een mensenhandelverhaal om gebruik te maken van het verblijfsrecht en de daaraan gerelateerde voorzieningen zonder daar recht op te hebben. Daarbij speelt mee dat het concept oneigenlijk gebruik in geen van de drie landen is gedefinieerd en er nergens indicatoren zijn ontwikkeld, waardoor het zich lastig objectief laat vaststellen. In de praktijk blijkt het moeilijk te bewijzen dat de vreemdeling met een incompleet of tegenstrijdig verhaal de slachtofferstatus fingeert om een verblijfsvergunning te krijgen. Niet alleen kunnen er meerdere belangen naast elkaar bestaan. Ook blijkt het lastig de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik te onderscheiden die bovendien per (landen)specifieke context kunnen verschillen.

Zo komt uit de interviews naar voren dat een mogelijk slachtoffer soms aangifte doet met een onlogische of vage verklaring en eigenlijk niet bereid is mee te werken aan de vervolging van de verdachte(n). In landen waar medewerking een vereiste is om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning (Verenigd Koninkrijk en België, en ook Nederland) kan men in dat geval spreken over oneigenlijk gebruik van de regeling in de zin dat een persoon verblijfsrecht wil verwerven zonder zich aan die rechtsregel te houden. De procedure kan worden beëindigd, maar het staat niet vast dat de slachtofferstatus werd gefingeerd. Hetzelfde gaat op voor mogelijke slachtoffers in België en Italië die een beroep doen op de regeling maar zich gedurende de procedure niet langer houden aan de verplichting zich te laten begeleiden of een sociaal programma te volgen. In de enge zin van het woord kan men in België en Italië dan spreken van oneigenlijk gebruik. Maar het staat niet vast dat de vreemdeling geen slachtoffer was.

Verschillende geïnterviewden merken op dat er meerdere redenen kunnen zijn waarom slachtoffers een incompleet, inconsistent of onlogisch verhaal vertellen, aanwijzingen die als indicaties worden gezien voor mogelijk oneigenlijk gebruik. Ze wijzen op het effect van trauma's op het herinneringsvermogen van slachtoffers als een alternatieve verklaring, of op de angst die buitenlandse slachtoffers kunnen hebben voor overheidsinstanties en de politie. Ook kunnen slachtoffers bewust door de handelaar zijn geïsoleerd zodat zij geen concrete plekken en namen kunnen noemen die kunnen leiden tot vervolging. Of slachtoffers blijven bewust vaag uit angst voor represailles of vanwege de afhankelijkheidsrelatie met de mensenhandelaar. Dit alles kan ertoe leiden dat bevoegde autoriteiten het mensenhandelverhaal als onbetrouwbaar of ongeloofwaardig interpreteren, terwijl er wel degelijk sprake is van slachtofferschap.

Uit de interviews komt ook naar voren dat een vreemdeling soms een standaardverhaal vertelt in opdracht van een mensenhandelaar die het oogmerk heeft hem of haar daarna uit te buiten voor arbeid of prostitutie. De mensenhandelaar kan daarbij verschillende strategieën hanteren om de vreemdeling onder druk te zetten. Hierbij wordt het voorbeeld van juju- of voodoopraktijken genoemd in geval van Nigeriaanse slachtoffers. Ook blijkt dat een vreemdeling soms met een gefingeerd verhaal naar de opvang is gestuurd, om aldaar verblijvende slachtoffers te rekruteren of hen te intimideren opdat zij hun aangifte tegen de mensenhandelaar intrekken. In dat geval is het beter te spreken van misbruik door de mensenhandelaar, zowel van het systeem als van de kwetsbare positie het slachtoffer.

Het kan ook voorkomen dat vreemdelingen (of hun hulpverlener of advocaat) denken dat zij een slachtoffer van mensenhandel zijn, maar achteraf blijkt dat er geen sprake is van mensenhandel volgens de door de overheid gehanteerde definitie. In

dat geval is er eerder sprake van een verkeerde (of andere) interpretatie van de wetgeving dan van mogelijk oneigenlijk gebruik.
Het onderscheid tussen de verschillende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik en tussen oneigenlijk gebruik en een vergissing is van groot belang, omdat daadwerkelijke slachtoffers bij non- of misidentificatie hun recht op bescherming en verblijf mislopen en dit gevolgen heeft voor de vervolging van daders. Daarnaast kan het op één hoop gooien van de verschillende verschijningsvormen tot een overschatting van de problematiek leiden. Ook vergt het voorkomen en bestrijden van oneigenlijk gebruik in de betekenis van dit onderzoek andere maatregelen dan het voorkomen van vergissingen of het reduceren van kansloze aangiften.

5.4 Maatregelen tegen oneigenlijk gebruik in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië

Vraag 3 Worden er maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling tegen te gaan? Zo ja, welke? Wat zijn de doelen van deze maatregelen?

Uit het onderzoek komt naar voren dat geen van de drie landen specifieke maatregelen kent om oneigenlijk gebruik te bestrijden. Wel bevat elke regeling verschillende maatregelen die oneigenlijk gebruik kunnen voorkomen. Daarnaast bestaan er binnen algemene wet- en regelgeving sancties voor het doen van valse aangiften of het verstrekken van misleidende informatie, die kunnen werken om oneigenlijk gebruik van deze specifieke regeling tegen te gaan. Hieronder worden ze één voor één besproken.

Toetsingsmomenten als filters voor oneigenlijk gebruik
In alle drie landen zijn er verschillende toetsingsmomenten in de procedure ingebouwd om te beoordelen of iemand aan de voorwaarden voldoet die er per fase bestaan om in aanmerking te komen voor bescherming, steun en verblijf (zie tabel 5.2). Uit de interviews komt naar voren dat deze toetsingsmomenten als belangrijk filter fungeren om oneigenlijke verblijfsaanvragen te onderscheppen op basis van voorgenoemde indicaties van mogelijk oneigenlijk gebruik. In het Verenigd Koninkrijk en Italië zijn er minimaal vijf toetsingsmomenten alvorens een slachtoffer van mensenhandel aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning van onbepaalde duur en in België minimaal zes (afhankelijk van het aantal verleningen van de verblijfsvergunning).
Zoals hierboven aangegeven vindt er voorafgaand aan het eerste toetsingsmoment al een filtering van (mogelijk) oneigenlijk gebruik plaats door de instantie of actor die als eerste in aanraking komt met een mogelijk slachtoffer en deze al dan niet doorverwijst op basis van vermoedens van oneigenlijk gebruik of vanwege het niet herkennen van signalen van mensenhandel. Deze filtering voorafgaand aan de procedure is niet meegenomen in onderstaande tabel.

Tabel 5.2 Schematisch overzicht toetsingsmomenten in Verenigd Koninkrijk, België en Italië

Toetsingsmoment	Verenigd Koninkrijk	België	Italië
Filter 1	Vaststellen (vermoedelijk) slachtofferschap en toegang bedenktijd door *CA* via RG-beslissing	Vaststellen (vermoedelijk) slachtofferschap en aanvraag bedenktijd door geaccrediteerde opvangcentra	Vaststellen (vermoedelijk) slachtofferschap en toegang informele bedenktijd door geaccrediteerde ngo of lokale autoriteiten
Filter 2	Definitieve vaststelling slachtofferschap door *CA* via CG-beslissing	Toekenning Attest van Immatriculatie door DVZ, op aanvraag geaccrediteerde opvangcentra	Toekenning tijdelijke verblijfsvergunning door *Questore*, op aanvraag ngo of lokale autoriteiten (sociale pad) of officier van justitie (juridische pad)
Filter 3	Toekenning tijdelijke verblijfsvergunning door UKBA	Verlenging Attest van Immatriculatie door officier van justitie	Verlenging(en)* tijdelijke verblijfsvergunning door Questore op aanvraag ngo (sociale pad) of officier van justitie (juridische pad)
Filter 4	Verlenging(en) tijdelijke verblijfsvergunning door UKBA*	Toekenning tijdelijke verblijfsvergunning door officier van justitie	Toekenning verblijfsvergunning van bepaalde duur vanwege werk/ studie door *Questore*
Filter 5	Toekenning verblijfsvergunning van onbepaalde duur	Verlenging(en) tijdelijke verblijfsvergunning door officier van justitie*	Toekenning verblijfsvergunning van onbepaalde duur
Filter 6		Toekenning verblijfsvergunning van onbepaalde duur	

* Er kunnen meerdere verlengingen plaatsvinden en dus meerdere tussentijdse toetsingsmomenten

Per fase en per land zijn andere actoren bevoegd om het slachtofferschap vast te stellen en te bepalen of de vreemdeling in aanmerking komt voor de bedenktijd en eventueel verblijf.
In het Verenigd Koninkrijk beslissen zogenoemde CA's of iemand een mogelijk slachtoffer is van mensenhandel dat recht heeft op de *bedenktijd* (filter 1). Dit is de immigratiedienst (UKBA) in geval het mogelijke slachtoffer uit een niet-EU-land komt, en het mensenhandelcentrum voor Britse en EU-onderdanen (UKHTC, onderdeel van een Britse opsporingsdienst). Slachtoffers hebben recht op de bedenktijd indien er sprake is van een 'op redelijke gronden' gebaseerde aanwijzing van mensenhandel ('Reasonable Grounds', RG-beslissing). In België en Italië spelen geaccrediteerde opvangcentra en ngo's een rol in het vaststellen van het slachtofferschap en de toegang tot de (officieuze) bedenktijd (filter 1) en/of (in België) de fase van het Attest van Immatriculatie (AI) (filter 2). Zij besluiten tijdens een intakegesprek met het (mogelijke) slachtoffer of er voldoende aanwijzingen zijn van mensenhandel om hem of haar op te nemen. In België zijn zij ook bevoegd om de verblijfsdocumenten voor de bedenktijd aan te vragen. Zoals uit de landenhoofdstukken blijkt, wordt in elk land een substantieel deel van de doorverwezen vreemdelingen tijdens deze fase uitgefilterd omdat hun slachtofferschap niet aannemelijk wordt geacht.

Na toekenning van de bedenktijd zijn er opnieuw toetsingsmomenten voorafgaand aan een *verblijfs- en verlengingsaanvraag van de tijdelijke verblijfsvergunning*. In het Verenigd Koninkrijk is de UKBA bevoegd om de tijdelijke verblijfsvergunning te verstrekken (filter 3), te verlengen of in te trekken (filter 4). Deze verblijfsmogelijkheid geldt alleen voor slachtoffers die na afloop van de bedenktijd definitief als zodanig zijn geïdentificeerd via een positieve CG-beslissing door de bevoegde autoriteiten (die daarbij verplicht zijn om informatie van derden in te winnen) (filter 2). Uit het landenhoofdstuk blijkt dat een relatief groot deel van de mogelijke slachtoffers uit derde landen een negatieve CG-beslissing ontvangt in vergelijking met die uit EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. In België is niet de immigratiedienst maar de officier van justitie bevoegd de tijdelijke verblijfsvergunning te verstrekken. Indien deze gedurende de fase van het Attest van Immatriculatie twijfelt over de geloofwaardigheid van de afgelegde verklaring kan hij het AI laten verlengen om nader onderzoek te doen (filter 3) en, in overleg met politie, Dienst Vreemdelingen Zaken (DVZ) en de opvangcentra, de procedure eventueel beëindigen. Ook na afgifte van de tijdelijke verblijfsvergunning is de officier van justitie als enige bevoegd de verblijfsvergunning te verlengen of in te trekken (filter 5). In Italië beschikt de hoofdcommissaris van de provinciale politie (Questore) over de aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning (filter 2). Deze aanvraag komt van de ngo of sociale dienst waar het mogelijke slachtoffer het sociale programma volgt (onder het sociale pad) of van de officier van justitie (onder het juridische pad). De Questore kan bij vermoedens van een gefingeerde slachtofferstatus besluiten de verblijfsaanvraag af te wijzen (filter 2), of een reeds verstrekte vergunning niet te verlengen dan wel in te trekken (filter 3).
In alle drie de landen is er dus sprake van een constante verificatie van het slachtofferschap door één of meerdere actoren. Mocht er bij één van de actoren vermoeden dat een vreemdeling een slachtofferverhaal fingeert, dan kan dit ertoe leiden dat de bedenktijd niet wordt toegekend, een verblijfsaanvraag wordt afgewezen, of een reeds afgegeven verblijfsvergunning wordt ingetrokken dan wel niet verlengd. Volgens de geïnterviewden kan mogelijk oneigenlijk gebruik zodoende worden opgespoord en tegengegaan.

Rol van ngo's en opvangcentra in de opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik
In Italië en België vertolken geaccrediteerde ngo's en opvangcentra een rol in de identificatie en begeleiding van (mogelijke) slachtoffers, wat ook als een maatregel wordt genoemd om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Indien er gedurende de begeleiding twijfels ontstaan over het mensenhandelverhaal, of het (mogelijke) slachtoffer neemt opnieuw contact op met de mensenhandelaar, dienen de opvangcentra in België de officier van justitie daarover in te lichten. Deze kan dan besluiten geen verblijfsdocument te verstrekken of dit in te trekken. Ook in Italië kunnen ngo's signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik afgeven aan de Questore en deze verzoeken de verblijfsvergunning te beëindigen.
Ook wordt gesteld dat er een zelfreinigend effect uitgaat van de verplichting zich te laten begeleiden om in aanmerking te komen voor de slachtofferregeling. Vreemdelingen die een mensenhandelverhaal fingeren zouden de begeleiding en sociale programma's niet volhouden en vanzelf uitvallen.
In het Verenigd Koninkrijk is begeleiding niet verplicht. Hierdoor komen de ngo's en opvangcentra niet in aanraking met alle (mogelijke) slachtoffers, zoals asielzoekers en anderen die geen gebruikmaken van de voorzieningen tijdens de bedenktijd. Hierdoor kunnen signalen van mogelijk oneigenlijk gebruik onopgemerkt blijven. Hun rol is bovendien uitgespeeld als er een verblijfsvergunning is afgegeven, omdat slachtoffers dan zijn aangewezen op de reguliere hulpverleningsstructuren. Hierdoor

zou het kunnen dat vreemdelingen die op een oneigenlijke manier een verblijfsvergunning hebben verkregen uit het zicht raken.

Rol van politie/justitie in de opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik
In België wordt het medewerkingsvereiste genoemd als een maatregel tegen oneigenlijk gebruik. Opsporing- en vervolgingsdiensten kunnen de feiten uit het verhaal van het vermeende slachtoffer nagaan. De officier van justitie kan gedurende de fase van het Attest van Immatriculatie de authenticiteit en medewerkingsbereidheid van de persoon beoordelen alvorens het Statuut toe te kennen. Ook in het Verenigd Koninkrijk moeten slachtoffers meewerken aan een lopend politieonderzoek om in aanmerking te komen voor de tijdelijke verblijfsvergunning. Indien er indicaties van mogelijk oneigenlijk gebruik aan het licht komen, zullen politie of justitie hier geen verblijfs- en verlengingsaanvraag doen. Volgens de geïnterviewden kunnen valse aangiften op deze manier al worden gefilterd voordat de verblijfsvergunning wordt verstrekt.
In Italië is medewerking met politie en justitie geen voorwaarde om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Desalniettemin zijn beide instanties ook hier nauw betrokken bij de verificatie van de verklaring van het slachtoffer en de opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik. Ook onder het sociale pad wordt van slachtoffers verlangd dat ze via de ngo minimale informatie doorspelen aan de Questore, die het OM moet informeren over de misdaad. De officier van justitie kan dan overgaan tot een gerechtelijk vooronderzoek waarin alsnog een getuigenverklaring van het slachtoffer kan worden verlangd. Bovendien winnen veel Questori standaard het advies in van de officier van justitie alvorens een verblijfsvergunning te verstrekken, ongeacht via welk pad deze wordt aangevraagd. En ze schakelen hun eigen opsporingsdiensten in om de verklaring na te gaan. Zodoende spelen ook hier politie en justitie een rol in de opsporing van misleidende informatie.
Dit impliceert dat niet zozeer het medewerkingsvereiste mogelijk oneigenlijk gebruik tegengaat, maar het opsporings- of vervolgingsonderzoek door de politie en het OM. Zij kunnen de feiten uit de verklaring of aangifte nagaan en indicaties van mogelijk oneigenlijk gebruik vroegtijdig communiceren aan de bevoegde autoriteiten. In Italië zijn sommige geïnterviewden van mening dat het de kwaliteit van de aangifte zelfs ten goede komt als er geen medewerkingsvereiste is.

Samenwerking en kennisdeling
In België bestaat er op nationaal niveau een ketenaanpak van mensenhandel. Bij de politie en justitie zijn daarvoor gespecialiseerde contactpersonen aangesteld en binnen de Dienst Vreemdelingenzaken en bij het ministerie van justitie zijn speciale cellen mensenhandel ingericht. In Italië zijn er op lokaal niveau eveneens samenwerkingsverbanden tussen verschillende gespecialiseerde actoren, maar niet op nationaal niveau. In Engeland is er een nationaal verwijsmechanisme (NRM) ingericht waarin actoren zijn aangewezen die mogelijke slachtoffers kunnen doorverwijzen en/of begeleiden. Maar de samenwerking tussen strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke instanties blijkt hier niet overal optimaal.
Een geïntegreerde aanpak die gericht is op samenwerking tussen verschillende actoren komt volgens de geïnterviewden ook de aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik ten goede. Signalen van oneigenlijk gebruik kunnen snel worden gecommuniceerd. Informatie kan naar eigen zeggen worden gestapeld tot een bruikbaar dossier met voldoende feitelijke informatie waardoor vermoedens van oneigenlijk gebruik aannemelijk kunnen worden gemaakt. Op basis van die informatie kunnen de bevoegde autoriteiten (UKBA in Verenigd Koninkrijk; officier van justitie in België; Questore in Italië) overgaan tot de beëindiging van de procedure en de eventuele

intrekking van een reeds verstrekte verblijfsvergunning. Eventueel kan er strafrechtelijk worden opgetreden.

Professionalisering van betrokken actoren
Uit de interviews komt naar voren dat de professionaliteit van de betrokken actoren onontbeerlijk is voor zowel een stevige aanpak van mensenhandel als het detecteren en tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik. Instanties als opvangcentra, politie, het OM, en de arbeidsinspectie zijn uiteindelijk de oren en ogen van de bevoegde autoriteiten die de verblijfsvergunning kunnen toekennen dan wel intrekken. Het wordt daarom van belang geacht dat zij de expertise, kennis en capaciteit hebben om slachtoffers van mensenhandel te identificeren en te onderscheiden van vreemdelingen die een verhaal fingeren om een verblijfsvergunning te verkrijgen.
In alle drie landen zijn er op nationaal (België en het Verenigd Koninkrijk) en lokaal niveau (Italië) indicatorenlijsten opgesteld om mogelijke slachtoffers van mensenhandel te identificeren. Daarnaast zijn er trainingen voor politie, justitie, immigratiediensten en/of andere actoren over het fenomeen mensenhandel en het identificeren van mogelijke slachtoffers. In geen van de drie landen bestaan er evenwel lijsten met indicatoren van oneigenlijk gebruik en alleen in de training aan de CA's in het Verenigd Koninkrijk wordt er aandacht besteed aan de mogelijkheid van gefingeerde verhalen.

Sancties
Ten slotte zijn er strafrechtelijke en civiele sanctiemogelijkheden tegen oneigenlijk gebruik. Hoewel misbruik van de slachtofferregeling in geen van de drie onderzochte landen een specifiek misdrijf of overtreding is, kan er op basis van algemene wetgeving worden overgegaan tot het vervolgen van personen die valse aangiften doen of valse of misleidende informatie verstrekken aan officiële instanties. Uit het onderzoek blijkt dat er niet of nauwelijks van deze maatregel gebruik wordt gemaakt. Enerzijds zijn er überhaupt weinig gevallen bekend van oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Anderzijds is justitie terughoudend om over te gaan tot vervolging van een persoon die een mensenhandelverhaal fingeert. Dit wordt verklaard door een prioriteits- en capaciteitsprobleem bij opsporings- en vervolgingsdiensten.

5.5 Effectiviteit van de maatregelen

Vraag 4a Zijn er (concrete) aanwijzingen dat deze maatregelen werken? Zo ja, welke?

De voornoemde maatregelen tegen mogelijk oneigenlijk gebruik zijn niet (primair) ontworpen voor dit doel. Bovendien is de omvang en aard van het fenomeen onbekend. Het is daardoor moeilijk te concluderen of de getroffen maatregelen hebben bijgedragen aan een reductie van oneigenlijk gebruik. Hierbij speelt ook mee dat er in geen van de drie landen evaluatiestudies zijn gedaan naar de effectiviteit van het huidige systeem om mogelijk oneigenlijk gebruik tegen te gaan.
In alle drie landen hebben de geïnterviewden wel de indruk dat de ingebouwde maatregelen in het huidige systeem voldoende effectief zijn om oneigenlijk gebruik te voorkomen en te bestrijden. Deze vermoedens zijn gebaseerd op het gegeven dat er weinig aanwijzingen bekend zijn voor oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling. Hoewel dit erop zou kunnen duiden dat oneigenlijk gebruik thans niet wordt onderschept, zijn betrokken overheidsinstanties van mening dat oneigenlijke verblijfsaanvragen worden gefilterd voordat de vergunning wordt verstrekt. Geïnterviewden die werken met slachtoffers denken dat de voorwaarden en procedures

verbonden aan de slachtofferregeling te complex en hoogdrempelig zijn om op grote schaal te worden misbruikt. Zij achten dit aannemelijker bij andere verblijfsmogelijkheden, zoals via gezinshereniging of asiel.[161]
In tegenstelling tot wat men zou vermoeden komt niet naar voren dat het Italiaanse systeem, waar slachtoffers onder het sociale pad niet verplicht zijn mee te werken met politie of justitie, meer vatbaar is voor oneigenlijk gebruik. Questori laten ook onder het sociale pad de verklaring verifiëren door de eigen opsporingsdiensten en/of de officier van justitie. Hoewel een dergelijk advies van het OM geen voorwaarde is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning onder het sociale pad, wordt dit als buffer tegen oneigenlijk gebruik beschouwd omdat de opsporings- en vervolgingsdiensten zo informatie uit de aangifte of verklaring van het slachtoffer kunnen verifiëren.

5.6 Mogelijke ongewenste resultaten van de maatregelen

Vraag 4b Zijn er knelpunten in de implementatie? Zijn er (concrete) aanwijzingen dat de implementatie van deze maatregelen tot ongewenste resultaten leiden? Zo ja, welke?

Naar mogelijke knelpunten in de uitvoering van voorgenoemde maatregelen is in geen van de drie landen studie gedaan. Uit dit onderzoek komt wel naar voren dat er in Italië en het Verenigd Koninkrijk problemen worden gesignaleerd in de uitvoering van de slachtofferregeling. Dit wordt verklaard door knelpunten in de samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen (inclusief politie, immigratiediensten, OM, en ngo's). Er bestaat in deze landen geen gecentraliseerd en gesloten systeem zoals in België, waarin alle betrokken partijen in een vroeg stadium informatie met elkaar moeten delen. Er ontbreekt tevens een juridische basis en inpassing van een dergelijke ketenaanpak. Dit komt de informatie- en kennisdeling, die ook noodzakelijk is voor een effectieve aanpak van mogelijk oneigenlijk gebruik, niet altijd ten goede.
In alle drie landen ontbreekt het bovendien aan een heldere definiëring en operationalisering van oneigenlijk gebruik en aan de ontwikkeling van indicatoren die daarop zouden kunnen duiden. Dit kan mogelijkerwijs leiden tot ambiguïteit en arbitrair handelen in het vaststellen van mogelijk oneigenlijk gebruik. Het opsporen en tegengaan hiervan blijft sterk afhankelijk van de deskundigheid, kennis en capaciteit van de betrokkenen en de onderlinge samenwerking en overlegstructuren. Hoewel er in Italië en het Verenigd Koninkrijk goede praktijken op lokaal niveau zijn ontwikkeld, blijkt uit de interviews dat deze expertise en specialisatie niet overal beschikbaar is.
Er zijn aanwijzingen, met name in het Verenigd Koninkrijk, dat de beschreven maatregelen tot een aantal mogelijke ongewenste resultaten leiden.

Toetsingsmomenten filteren ook echte slachtoffers
In alle drie landen vrezen sleutelfiguren dat ook echte slachtoffers worden weggefilterd voor en door de verschillende toetsingsmomenten die er binnen elk systeem bestaan. Ze wijzen allereerst op de selectie die plaatsvindt voorafgaand aan de doorverwijzing naar de bevoegde autoriteiten. Het risico is dat daadwerkelijke slachtoffers niet worden geïdentificeerd of worden niet geloofd door de personen of instanties die met hen in aanraking komen, en zodoende niet worden doorver-

---

[161] Zie voor studie naar de omvang van misbruik van gezinshereniging en de maatregelen die verschillende EU-lidstaten hebben genomen om dit tegen te gaan het syntheserapport EMN (2012).

wezen. Is dat wel het geval, dan is er opnieuw het risico dat hun mensenhandelverhaal ongeloofwaardig en onbetrouwbaar wordt gevonden maar dan door de bevoegde autoriteiten die de bedenktijd of eventueel het verblijfsrecht mogen toekennen.
In het Verenigd Koninkrijk wordt in dit verband kritiek geuit op de rol van de UKBA als CA om de slachtofferstatus van derdelanders vast te stellen. Studies naar het NRM, het nationaal verwijsmechanisme van het Verenigd Koninkrijk, wijzen uit dat er een discrepantie is tussen het aantal personen uit derde landen en het aantal uit EU-lidstaten dat definitief als slachtoffer van mensenhandel wordt geïdentificeerd.[162] Omdat geen beroep mogelijk is tegen een negatieve beslissing, is het onduidelijk in hoeverre zich hieronder onrechtmatige beslissingen bevinden. Evenmin is het duidelijk in hoeverre deze negatieve beslissingen gebaseerd zijn op vermoedens van oneigenlijk gebruik.
Er zijn meerdere verklaringen denkbaar waarom de UKBA meer negatieve beslissingen neemt over het slachtofferschap van een derdelander dan de UKHTC over dat van EU- en Britse onderdanen. Eén van de verklaringen die uit de interviews naar voren komt is dat de UKBA als immigratiedienst gepreoccupeerd zou zijn met migratiecontrole. Het zou beheerst worden door een cultuur van wantrouwen jegens slachtoffers uit derde landen zonder wettig verblijf. Omdat de UKBA ook beslist over asielaanvragen, zou de UKBA met deze bril het mensenhandelverhaal beoordelen (terwijl het risico voor vervolging in het herkomstland irrelevant is voor de beoordeling of iemand een slachtoffer van mensenhandel is).
Om te voorkomen dat daadwerkelijke slachtoffers worden weg gefilterd, wijzen geïnterviewden op het belang (en de verplichting in internationale verdragen) dat verschillende actoren worden betrokken bij de beslissingsprocedure, zoals ngo's, advocaten, of politiediensten die (mogelijke) slachtoffers bijstaan. Omdat dit de praktijk is in België en in sommige regio's van Italië zou dit mogelijke negatieve effect daar in mindere mate kunnen spelen dan in het Verenigd Koninkrijk. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal negatieve beslissingen naar nationaliteit waaruit dit neveneffect blijkt. In Italië wordt wel gewezen op de mogelijke filtering van daadwerkelijke slachtoffers die geen aangifte willen doen of weigeren mee te werken aan een gerechtelijke procedure. Dit komt omdat Questori het sociale pad niet goed toepassen, dat er juist voor dergelijke slachtoffers is. In België bestaat er überhaupt geen vergelijkbaar pad voor dergelijke slachtoffers.

Te hoge bewijslast schrikt slachtoffers af
Uit de interviews met Britse sleutelfiguren en ander onderzoek komt naar voren dat sommige slachtoffers zich niet laten doorverwijzen naar officiële instanties om in aanmerking te komen voor hun recht op bescherming en verblijf. Hoewel ook hier meerdere redenen voor kunnen zijn, komt uit de interviews naar voren dat de angst meespeelt dat zij niet worden herkend als slachtoffer en mogelijk worden uitgewezen.
Uit onderzoek blijkt dat 54% van mogelijke slachtoffers die in 2011 met een Britse instantie in aanraking kwamen zich niet binnen het NRM liet doorverwijzen. Voor België en Italië ontbreken dergelijke cijfers. Uit de interviews komt naar voren dat actoren die (mogelijke) slachtoffers begeleiden in het Verenigd Koninkrijk zelf soms ook afwachtend zijn om ze door te verwijzen, omdat ze vrezen voor een negatieve RG-beslissing en het risico van uitwijzing van het (mogelijke) slachtoffer. Zij kiezen ervoor om eerst een vertrouwensrelatie met het (mogelijke) slachtoffer op te bou-

---

[162] Tegenover 71% van Britse en EU-onderdanen die in 2011 een positieve CG-beslissing ontvingen van de UKHTC staan 21% positieve CG-beslissingen voor derdelanders van de UKBA.

wen, wat meer details oplevert waarmee het vermoedelijke slachtofferschap aannemelijk kan worden gemaakt en de bewijslast kan worden gehaald.
Om te voorkomen dat slachtoffers ervoor kiezen anoniem te blijven, wijzen geïnterviewden op het belang van een laagdrempelige toegang tot de bedenktijd. Zodoende kan de vertrouwensrelatie met het mogelijke slachtoffer worden opgebouwd die de aangifte c.q. medewerkingsbereidheid vergroot. In Italië maken ngo's gebruik van het artikel 13-programma om deze vertrouwensrelatie op te bouwen alvorens een verblijfsvergunning aan te vragen. In België is de drempel tot de bedenktijd relatief laag (aanwijzing mensenhandel). Bovendien zijn hier de opvangcentra indirect betrokken in de beslissingsprocedure, omdat zij als enige bevoegd zijn de bedenktijd aan te vragen. In deze landen lijkt het mogelijke neveneffect van een hoge toegangsdrempel daarom minder op te gaan.

Risico van her-traumatisering
Ook bestaat er in het Verenigd Koninkrijk kritiek op het gebruik van de bedenktijd door de Britse autoriteiten om nader onderzoek te doen naar de slachtofferstatus om tot een tweede, definitieve beslissing te komen of de persoon een slachtoffer van mensenhandel is. Tijdens de bedenktijd wordt van derden veel informatie gevraagd om die beslissing te nemen. Bij twijfel wordt het slachtoffer geïnterviewd door de CA's. Dergelijke interviews lopen soms naast de interviews die door de politie worden afgenomen in verband met het opsporingsonderzoek, en na interviews die in verband met de asielaanvraag zijn gehouden. Volgens geïnterviewden is het risico dat kwetsbare slachtoffers ge(her)traumatiseerd raken door hun ervaring telkens opnieuw te moeten vertellen. De druk die er op slachtoffers wordt gelegd om het slachtofferschap aan te tonen zou daarom haaks staan op het doel van de bedenktijd als een periode waarin mogelijke slachtoffers tot rust kunnen komen om een overwogen beslissing te nemen over hun vervolgstappen.

Verplichte begeleiding schrikt slachtoffers af
Ten slotte zijn er aanwijzingen in België en Italië dat sommige slachtoffers niet bereid zijn zich te laten begeleiden door een gespecialiseerd opvangcentrum of een sociaal programma te volgen. Sommige slachtoffers zouden de begeleiding als betuttelend en te dwingend ervaren en daardoor uitvallen of er überhaupt niet in willen stappen. Hoewel de begeleiding als een maatregel tegen oneigenlijk gebruik wordt genoemd, vallen hierdoor dus ook slachtoffers uit. Om hoeveel slachtoffers het gaat is onbekend.

5.7 Nabeschouwing en suggesties voor verder onderzoek

Uit dit verkennende onderzoek naar mogelijk oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel in het Verenigd Koninkrijk, België en Italië komt naar voren dat de slachtofferregeling in alle drie landen als vrij resistent tegen oneigenlijk gebruik wordt beschouwd. Er zijn weliswaar signalen van oneigenlijk gebruik maar dit betreft eerder incidenten dan een structureel of groot probleem. De oorzaken hiervoor worden gelegd in de link van de slachtofferregeling met het strafrecht en de rol van, en samenwerking tussen politie, justitie en opvangcentra in de verificatie van het geclaimde slachtofferschap op verschillende momenten gedurende de procedure. Ook blijkt dat sommige (mogelijke) slachtoffers überhaupt niet in de procedure stappen. Vooral in het Verenigd Koninkrijk en België, waar het verblijfsrecht van slachtoffers afhangt van de uitkomst van de gerechtelijke procedure tegen de verdachte, wordt grootschalig oneigenlijk gebruik van deze specifieke regeling uitgesloten. Betrokkenen wijzen op andere verblijfsrechtelijke

procedures als meer aantrekkelijke opties voor legaal verblijf, zoals gezinshereniging en asiel. Hierbij speelt het toenemende restrictieve migratiebeleid van verschillende EU-lidstaten mee. Dit kan van invloed zijn op de schaal en verschijningsvormen van mogelijk oneigenlijk gebruik, omdat vreemdelingen als de drempels tot legaal verblijf steeds hoger worden, zoeken naar alternatieve mogelijkheden om in Europa te komen en te blijven. Vervolgonderzoek waarin vreemdelingen zelf worden geïnterviewd zou licht kunnen werpen op hun motivaties en beweegredenen om al dan niet gebruik te maken van de slachtofferregeling of andere verblijfsrechtelijke procedures.

De bevindingen uit dit onderzoek laten zich echter niet één op één vertalen naar de Nederlandse context. Niet alleen verschilt die context per land, ook kent elke slachtofferregeling specifieke voorwaarden en procedures die in meer of mindere mate oneigenlijk gebruik in de hand werken of juist tegen gaan. Het is goed mogelijk dat de aard of omvang van oneigenlijk gebruik hierdoor anders is in Nederland, en een andere aanpak vergt dan in België, Italië of het Verenigd Koninkrijk. Hierbij dient ook te worden opgemerkt dat niet elk land gebonden is aan dezelfde internationale verdragen, wat implicaties kan hebben voor de interpretatie van de voorwaarden die zij mogen stellen aan het verblijfsrecht alsmede voor (de interpretatie van) de mogelijkheden voor maatregelen tegen oneigenlijk gebruik. Er loopt op het moment van afronden van de onderhavige studie een onderzoek naar de mogelijkheid om oneigenlijk gebruik van de slachtofferregeling in Nederland aan te tonen en te kwantificeren. In een expertmeeting zal nader worden bestudeerd welke implicaties de bevindingen uit dat onderzoek en het onderhavige onderzoek voor Nederland hebben.

Tenslotte komt uit het onderzoek naar voren dat er te weinig aandacht uit gaat naar slachtoffers van mensenhandel uit EU-landen. Zij zouden minder snel worden geïdentificeerd als mogelijk slachtoffer omdat ze niet voldoen aan het stereotype beeld van een slachtoffer van mensenhandel. Naast een identificatieprobleem wijzen geïnterviewden op het probleem dat er onvoldoende prikkels van de huidige slachtofferregeling uitgaan voor slachtoffers uit EU-landen om aangifte te doen en gebruik te maken van de voorzieningen, omdat zij verblijfsrecht aan het EU-recht kunnen ontlenen. Dit leidt tot knelpunten in de opsporing en vervolging van mensenhandelaren van EU-burgers. Ook leidt dit tot praktische problemen in de opvang en begeleiding van slachtoffers uit EU-landen, die niet altijd recht op sociale voorzieningen als bijstand en sociale huisvesting kunnen ontlenen aan het EU-recht. Hierdoor blijven ze soms langer in de opvangcentra dan nodig, met doorstromingsproblemen en mogelijke wachtlijsten als gevolg. Vervolgonderzoek zou meer inzicht kunnen verschaffen in dergelijke obstakels en mogelijke oplossingen.

Summary

Residency regulations for victims of human trafficking and misuse

An explorative study in the United Kingdom, Italy and Belgium

Introduction and research questions

Due to international and national legislation, many European countries offer a temporary residence permit to victims of human trafficking who are not EU-nationals and who are staying irregularly. In the Netherlands, where this right to temporary residence is known as the B9-regulation, concerns have emerged that some foreigners falsely claim the victim status, and the Dutch government has therefore developed various policy measures to prevent and combat misuse of the B9-regulation.

This report contains the findings of an explorative study into the residency regulations for victims of human trafficking in the United Kingdom, Belgium and Italy, and the scope and nature of possible misuse thereof, as well as into how these countries try to tackle and prevent the potential problem. The (positive and counter-productive) effects of these measures are also studied. The findings are based on a literature study of various sources and interviews with a selection of key players in the protection of victims of human trafficking in each country.

Results and conclusions

Residency regulations and provisions for victims of trafficking

In line with international human rights treaties, the United Kingdom, Belgium and Italy have all put in place a residency regulation for foreign victims of human trafficking, which includes the right to support and assistance. All three countries provide for a recovery and reflection period to allow the potential victim to recover and to escape the influence of traffickers, and/or to take an informed decision on whether or not to cooperate with investigations and criminal proceedings against the offenders. This period, which is provided for by law (Belgium), policy (United Kingdom) or in practice (Italy), covers 45 working days in Belgium and the United Kingdom, extendable on a case-to-case basis in the United Kingdom only, and three months in Italy. In Italy, where no official reflection period exists, support organisations allow potential victims to enrol in a short-term social programme of three to maximum six months, to enable them to recover and to contemplate further steps.
In Belgium, the right to temporary protection and residency exists for victims of trafficking and/or aggravated cases of smuggling and depends on the victim's cooperation with law enforcement or judicial authorities. The residence permit is valid for six months and can be renewed in light of pending criminal proceedings. The public prosecutor is authorised to issue, renew and withdraw the permit, in consultation with the police, immigration service and accredited specialised centres for victims of human trafficking. Victims may be granted long-term residency in case

the offender is convicted for human trafficking/aggravated cases of smuggling, or for a crime related to the trafficking, provided that the Public Prosecutor has established one of the two offences in his/her indictments. Conversely, victims lose residency rights if the prosecutor decides to drop the case. Victims are obliged to accept guidance by one of the three specialised centres during the full length of the judicial procedure, and to break off contact with suspected offenders. Particular for Belgium is that possible victims who file a complaint or make a statement first receive a registration certification, which is valid for three to six months and protects them from expulsion, before being granted the temporary residence permit. During this period they receive support and protection, while the prosecutor investigates whether they fulfil the conditions attached to the residence permit. No appeal possibilities exist against a negative decision. Between April 2009 and October 2011, Belgium issued 73 temporary residence permits to victims of human trafficking and of certain more serious kinds of smuggling.
In the United Kingdom*,* the temporary residence permit likewise depends on the victim's willingness to cooperate with police and prosecutors. The police applies to the immigration office (UKBA) for this renewable permit of twelve months. The UKBA has the discretionary right to issue a Leave to Remain if the victim's stay in the United Kingdom is deemed necessary for this purpose of criminal investigations/ proceedings, or under special circumstances. Individuals cannot appeal against a rejection of their application for a residence permit of one year. Cooperation in successful criminal proceedings does not automatically give victims the right to apply for a long-term residence permit. In 2011, 73 victims of trafficking received a temporary residence permit, of which 25 on grounds of personal circumstances.
In Italy*,* victims are not obliged to cooperate with law enforcement or judicial authorities in order to be eligible for temporary residence and protection. Article 18 of the Immigration Law allows a special six-month residence permit on humanitarian or compassionate grounds for foreigners in a situation of abuse or severe exploitation, if they are considered to be in danger as a result of a) pursuing criminal action against the traffickers or b) their attempts to escape from the criminal exploitation. The permit can be obtained either by reporting the trafficker and agreeing to cooperate (the judicial path), or through a statement on behalf of the victim by the accredited ngo or the social services of a local authority, where victims must participate in an assistance and social integration programme of six to maximum eighteen months (the social path). The police commissioner, who is authorised to issue the permit, is obliged to request the advice of the public prosecutor under the judicial path only. The residence permit is renewable for one year and can be converted into a residence permit for education or work. In 2011, Italy issued 675 residence permits on humanitarian or compassionate grounds to victims of human trafficking and other crimes, the large majority of which were issued under the judicial path.

Indications of misuse

In none of the three countries, misuse of the residency regulation for victims of trafficking is considered a structural or salient issue. The scale and nature of potential misuse remains unclear due to a lack of data. There are indications that some foreigners fabricate a story of trafficking in order to benefit from the regulation and provisions, but estimates are low: from one to a few cases per year (Belgium and Italy) to a few dozen cases per year (United Kingdom). In general, respondents believe that existing measures to prevent misuse are effective, so that potentially false claims are filtered out before the actual permit is issued. None of the three

countries have registered the number of withdrawn permits on grounds of false statements and declarations. Indicators of suspected misuse, which are similar in all three countries, are:

- The narrative of the alleged victim contains inconsistencies or contradictions with the testimonies of others.
- The narrative of the alleged victim is illogical, unlikely, or simply false (e.g. based on the findings of police investigations).
- The alleged victim cannot recount any (concrete) basic information or facts that can be verified (names, addresses, times, etc.).
- The alleged victim stays irregularly and has filed, in vain, several previous applications for residence and/or only tells the story upon impending expulsion from the territory.
- The narrative of the alleged victim is a stereotypical story that resembles that of other potential victims.

In addition, some respondents in Belgium and Italy view a premature withdrawal from the compulsory assistance programmes as an indication. In the United Kingdom, the authenticity of the claim may be doubted if the alleged victim has previously made declarations against the suspected offender at different police stations.

Known incidents of misuse do not always concern aliens who obtain a residence permit and/or benefit from the related provisions; traffickers also misuse the system. In all three countries indications exist that some victims are coerced by their trafficker to tell a story in order to obtain a permit that enables the trafficker to exploit them (United Kingdom), or to infiltrate the shelter and intimidate or recruit residing victims there (Belgium and Italy).

In practice, proving misuse is challenging, also because some of the indications of potential misuse do not rule out that the foreigner nevertheless is a victim of human trafficking. A victim's narrative may be incomplete, illogical or inconsistent for various reasons, which do not necessarily discredit the victim status. It may be the case that an alien or his/her guide believes, that he or she is a victim of trafficking who is rightfully eligible for residency rights and support, but that he or she misinterprets or simply applies different interpretations of existing legislation and definitions. This would amount to an error, but not to misuse.

National means of preventing and punishing misuse

None of the three countries have developed specific measures to tackle potential misuse of the residency regulation for victims of trafficking, but there are means intrinsic to the residency regulations which prevent misuse. In addition, general legislation provides for sanctions against carrying false documents or giving false statements to a public authority.

I Evaluation moments as filters for potential misuse

All three countries have a system of checks in place, which is seen as an effective filter for improper appeals to the victim status. Aliens who apply for the residence permit must undergo screenings at different stages of the procedure to prove that they (continue to) meet the requirements stipulated by law to have the right to residence, protection and support for victims of trafficking. According to the respondents, this enables the competent authorities to reject and filter out fraudulent applications before granting the actual permit. Once the permit has been issued, it can be revoked if there are strong indications of misuse, or a renewal may be denied.

In the United Kingdom, a two-stage victim-identification process is performed before considering the application for a residence permit. Once a potential victim's case has been formally referred by so-called 'First Responders', trained specialists at designated 'Competent Authorities' decide whether someone can be considered a victim of trafficking and eligible for support and protection. This authority is the UKBA in case of victims who have made an asylum or immigration application, or the United Kingdom Human Trafficking Centre for victims from EU-countries and the United Kingdom. First a Reasonable Grounds test is applied to determine whether someone is a potential victim and eligible for the reflection and recovery period and related provisions. This may then be followed by a decision on Conclusive Grounds. For this decision, potential victims may be interviewed during the reflection period to conclusively determine whether they are a victim of trafficking. Sufficiently strong indications of misuse result in a negative decision.
In Belgium as well, an extra screening of the trafficking claim is performed prior to the assessment of the residency application. Once a potential victim has agreed to cooperate, he or she receives the three-month registration certification. The prosecutor can extend this document with three more months to investigate the credibility, legitimacy and reliability of the trafficking claim of the alleged victim. The prosecutor can end the procedure in case of indications of misuse and/or if the conditions for residence are not met.
In Italy, the police commissioner verifies the authenticity of the trafficking claim once he receives an application for residency through either the ngo/local authority (social path) or the public prosecutor (judicial path). This means that, before the case is processed, these two agents have already checked the trafficking claim. Based on their application and/or the advice of and investigations by the criminal police department, the police commissioner can reject the application in case of indications of misuse.

II Role of law enforcement and judicial authorities in detecting potential misuse.
In all three countries, respondents point to the key role of the police and the public prosecutor's office in detecting and countering potential misuse. During criminal investigations, law enforcement and judicial authorities check facts in the victim's declaration. By communicating indications of misuse to the competent authorities, potentially fraudulent applications can be filtered out before the permit is granted. Even in Italy, where the residence permit is not necessarily dependent on the victim's cooperation with the authorities, the police have a fundamental responsibility in detecting potential misuse. The police commissioner, who assesses the application for the temporary residence permit, usually instructs the criminal police to verify the information from the declaration provided by the ngo or local authority on the victim's behalf. Moreover, even when the potential victim pursues the social path, the public prosecutor can still request his or her testimony for the purpose of criminal proceedings and will communicate suspected misuse to the police commissioner. The investigations of the trafficking claim by the law enforcement and judicial authorities are considered crucial to preventing any misuse of the residency regulation.

III Role of ngo's and support centres in detecting potential misuse
In Belgium and in Italy, accredited ngo's (and in Italy local authorities as well) play a key role in verifying the trafficking claim. Even though their actions may differ in purpose and approach from those carried out by the competent authorities, they too aim to offer support, assistance and safe housing only to real victims. Before admitting an individual to their assistance programmes, ngo's will assess the trafficking claim during an intake with the potential victim. If there are sufficient grounds to

doubt whether the individual is a potential victim of trafficking, they can refuse to accept him or her into the programme, usually in consultation with the competent authorities. The individual consequently loses rights to residency, as the law requires that they participate in and complete a social assistance programme (Italy) or accept guidance by the specialised centres (Belgium). Even after the permit has been issued, accredited ngo's play a key role in detecting and communicating indications of possible misuse to competent authorities. Respondents argue that the condition of compulsory guidance also prevents misuse by deterring potentially fraudulent individuals from claiming rights in the first place or, once in the programme, by discouraging them from continuing.

IV Training and guidelines
Training all actors involved in the identification of potential victims is considered a key starting point to tackle both human trafficking and possible misuse of the residency regulation. The failure to identify victims may not only lead to their deportation to countries of origin and a continuation of the trafficking situation, but may also mean that victims are not differentiated from individuals who falsely claim the victim status in order to access services and obtain a residence permit. Guidelines and appropriate indicators can help differentiate real victims from imposters.

V Information-sharing and cooperation
Cooperation between the actors and institutions involved is considered vital to prevent and counter potential misuse of the residency regulation. If all available information about the potential victim is shared, possible indications of suspected misuse can be added to complete the evidence that the competent authorities need in order to act. In Belgium, a regulated inter-institutional information sharing system is in place involving the law enforcement and judicial authorities, specialised centres for victims of trafficking, the social inspectorate, and the immigration office. In the United Kingdom and Italy, formal and informal cooperation agreements exist at a local level, and in the United Kingdom the National Referral Mechanism enables a variety of agencies to share information about potential trafficking victims at a national level.

VI Sanctions
Finally, fines can be imposed for any misuse of the residency regulation, even though this is not a specific criminal offence in either of the three countries. In all three countries, civil and criminal sanctions exist for the submission of forged/counterfeit documents, for giving false information/declaration, or for presenting a false identity before a public authority. Fines can be imposed alongside a prison sentence, the length of which varies from six months (United Kingdom) to ten years (Belgium). Moreover, the applicant faces refusal of a residence permit or, if already granted, the termination and withdrawal of the permit.

(In) Effectiveness of the measures against possible misuse

Although the effectiveness of the measures against abuse has not been studied in any of the three countries, respondents in all countries have the impression that their system is sufficiently effective in preventing and countering potential misuse of the residency regulation for victims of trafficking. According to public authority representatives, the measures described above ensure that false or improper claims of the victim status are filtered out before an actual permit is issued, and fake victims will be detected even after a permit has been issued. According to actors work-

ing with potential victims of trafficking, misuse is unlikely due to the thresholds and screening moments built into the procedures and to the conditions tied to the residence permit. Both categories of respondents point to the unique role of law enforcement and judicial authorities as well as of ngo's in the procedure, involving the assessment and evaluation of the victim claim at various moments, in addition to and in consultation with competent authorities. However, the detection of improper claims requires close cooperation between the different agencies involved. This cooperation exists and is institutionalised at all levels in Belgium, but not in the United Kingdom or in Italy.

Respondents also mentioned possible drawbacks to the measures against misuse. One of these is that real victims may be filtered out and treated like offenders. Furthermore, the different evaluation moments may scare off victims who may subsequently not come forward. Some victims and some actors working with victims are reluctant to refer cases because of the high thresholds imposed by the residence regulations and the associated risk of deportation. Pointing at the risk of further traumatisation, respondents in the United Kingdom criticised the fact that authorities here use the reflection period, which is meant for recovery, for interviewing victims and further investigating their credibility. Finally, the obligation in Belgium and Italy to accept guidance may put off some victims of trafficking.

Literatuur

Aghatise, E. (2004). Trafficking for Prostitution in Italy. Possible effects of Government Proposals for Legalization of Brothels. *Violence against Women*, *10*(10), 1126-1155.

AI (Amnesty International) (2012). *Exploited Labour: Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*. Londen: Amnesty International.

D'Angelo, G.V., & Orfano, I. (2005). *Law enforcement agencies and ngo's co-operation in the prevention and victim assistance of trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation (THBSE). Italian Report.* Europese Commissie: Agis Programme.

ACVZ (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) (2009). *De mens beschermd en de handel bestreden: Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel.* Den Haag: ACVZ.

Asylum Aid (2011). *Unsustainable: The Quality of Initial decision-making in women's asylum claims.* Londen: Asylum Aid.

ATMG (Anti Trafficking Monitoring Group) (2010). *Wrong kind of victim? One year on: An analysis of UK measures to protect trafficked persons.* Londen: ATMG.

ATMG (Anti Trafficking Monitoring Group) (2012). *All change – Preventing trafficking in the UK*. Londen: ATMG.

Capussotti, E., & Orfano, I. (2011). *Part two: Italy* : *Transatlantic journeys, an exploratory research on human trafficking from Brazil to Italy and Portugal*. Wenen: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

CGKR (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding) (2008). *Trafficking and smuggling of human beings: Report 2007. Preface & Part I: An integral evaluation of policy in the fight against trafficking in human beings.* Brussel: CGKR.

CGKR (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding) (2009). *Mensenhandel – smokkel: Bestrijden met mensen en middelen: Jaarverslag 2008*. Brussel: CGKR.

CGKR (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding) (2012). *Mensenhandel en mensensmokkel: Het geld dat telt*. Jaarverslag 2011. Brussel: CGKR.

CoMensha (2011). *Het gezicht van CoMensha: Jaarverslag 2010.* Amersfoort: CoMensha.

CoMensha (2012). *Jaarcijfers CoMensha: Aard en omvang (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel 2011 in Nederland.* Amersfoort: CoMensha.

CPS (The Crown Prosecution Service) (2011). *Public consultation on the CPS Public Policy Statement on Prosecuting cases of Human Trafficking.* Londen: CPS.

Craggs, S. & Martens, R. (2010). *Rights, residence, rehabilitation: A comparative study assessing residence options for trafficked persons: International Migration Law*. Genève: International Organization for Migration (IOM), no 24..

DSB (Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid) (2010). *Koninkrijk België: De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel: Actieplan.* Brussel: DSB.

DVZ (Dienst Vreemdelingenzaken) (2010). *Activiteitenrapport 2009 – Dienst Vreemdelingenzaken – FOD Binnenlandse Zaken*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken - DVZ.

DVZ (Dienst Vreemdelingenzaken) (2011a). *Activiteitenrapport 2010 – Dienst Vreemdelingenzaken – FOD Binnenlandse Zaken*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken - DVZ.

DVZ (Dienst Vreemdelingenzaken) (2011b). *Statistieken mensenhandel 2011*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken - DVZ.
DVZ (Dienst Vreemdelingenzaken) (2012). *Activiteitenrapport 2011 – Dienst Vreemdelingenzaken – FOD Binnenlandse Zaken*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken - DVZ.
EMN (European Migration Network) (2009a). *The organization of asylum and migration policies in Italy*. Edited by European Migration Network (EMN) national contact point for Italy IDOS Study and Research Centre with the support of the Ministry of Interior. Rome: EMN.
EMN (European Migration Network) (2009b). *The practices in Italy concerning the granting of non-EU harmonized protection statuses*. Edited by European Migration Network (EMN) national contact point for Italy IDOS Study and Research Centre with the support of the Ministry of Interior. Rome: EMN.
EMN (European Migration Network) (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood*. Produced by the European Migration Network (EMN). Luxemburg: Publications Office of the European Union.
Ferraris, V. (2010). Italy' In ALC, ACCEM & La Strada International (red.), *E-notes: Report on the implementation of anti-trafficking policies and interventions in the 27 EU-Member States from a human rights perspective (2008 and 2009).* Martinsicuro: Associazione On the Road.
FOD (Federale Overheidsdienst) *Sociale Zekerheid (2011)*. *Jaarverslag 2010: Directie-generaal Sociale inspectie*. Brussel: FOD.
GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2012). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom: First evaluation Round*. Straatsburg: GRETA.
Hancilova, B., & Massey, C. (2009). *Legislation and the situation concerning trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation in the EU-member states*. Wenen: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).
HM Government (2011). *Human trafficking: The government's strategy*. Londen: Home Office/HM Government.
HM Government (2012). *First annual report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking: Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty.* Londen: Home Office/ Inter-Departmental Ministerial Group on Human Trafficking (IDMG).
Home Office (2010). *Victims of trafficking: Guidance for Competent Authorities.,* Londen: Home Office/UK Border Agency (UKBA).
Hooper, L., & Thomson, K. (2011). *Immigration Law: Access to protection for victims of trafficking under refugee, asylum and human rights law, including welfare for asylum-seeking trafficking victims and legal concepts in trafficking claims*. Paper gepresenteerd op conferentie 'Victims of Trafficking and the Law', Glasgow, 19 September 2011.
ICHR (Inter-ministerial Committee on Human Right) (2011). *Inter-ministerial Committee on Human Right: Italy: Introductory Statement. Address by Mr. Diego Brasioli, President of the Inter-ministerial Committee on Human Rights, On The Sixth Periodic Report of Italy relating to the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, at the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. New York: ICHR.
IPPR (Institute for Public Policy Research) (2012). *The UK's response to human trafficking: Fit for purpose?*. Londen: IPPR.

Knegt, R., Beukelman, A.M., Popma, J.R., Willigenburg, P. van, & Zaal, I. (2005). *Fraude en misbruik bij faillissement: Een onderzoek naar hun aard en omvang en naar de mogelijkheden van bestrijding*. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut/ Universiteit van Amsterdam..

Kulu-Glasgow, I., Galloway, A.M., Beenakkers, E.M.T., Smit, M., & Zwenk, F. (2012). *Categorical accommodation and assistance for victims of trafficking in human beings: A study of four European countries*. Den Haag: WODC. Cahier 2012-8.

Londen, M. van, & Hagen, L. (2012). *Evaluatie van de pilot Categorale Opvang voor Slachtoffers van Mensenhande*l. Den Haag: WODC. Cahier 2012-14.

Noteboom, F. (2009). *Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel: Een vergelijking tussen de Nederlandse B9-regeling en het Belgische statuut mensenhandel.* Masterscriptie bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Noteboom, F. (2011). *Mensenhandel: Een analyse van de ethische fundamenten van de Italiaanse en Nederlandse slachtofferregeling*. Masterscriptie bij de Faculteit Wijsbegeerte van Rijksuniversiteit Groningen.

NRm (Nationaal Rapporteur Mensenhandel) (2009). *Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRm (Nationaal Rapporteur Mensenhandel) (2010). *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste Rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: BNRM.

NRm (Nationaal Rapporteur Mensenhandel) (2012a). *Opsporing van mensenhandel en de B9-regeling: Vreemdelingrechtelijke en strafrechtelijke aspecten van geseponeerde mensenhandelzaken*. Den Haag: BNRM.

NRm (Nationaal Rapporteur Mensenhandel) (2012b). *Mensenhandel: Mensenhandel in en uit beeld: Cijfermatige rapportage 2007-2011.* Den Haag: BNRM.

NVP (Nationaal Veiligheidsplan) (2008). *Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011*. Goedgekeurd door de ministerraad op 1 februari 2008.

NVP (Nationaal Veiligheidsplan) (2012). *Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015: Samen zorgen voor een veilige en leefbare samenleving*. Goedgekeurd door de ministerraad op 1 maart 2012. Z.pl.: Z.uitg.

Omzendbrief (2008). *Omzendbrief inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel.* Gepubliceerd op 26 september 2008. Geraadpleegd februari 2013: http://vlex.be/vid/multidisciplinaire-zwaardere-mensensmokkel-44563302.

Orfano, I. (2001) Country Report: Italy. In B. Moens, S. Janssens, I. Orfano et al. (red.), *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU-Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands*. Z.pl: Payoke/Commission of the European Communities, DG Justice & Home Affairs, Hippokrates. JAI/2001/HIP/023.

Orfano, I., & Bufo, M. (ca. 2010). *The Italian system of assistance and integration of victims of trafficking in human beings*. Martinsicuro: Associazione On the Road.

Payoke (2012). *Payoke - slachtofferhulp mensenhandel. Jaarverslag 2011*. Antwerpen: Payoke.

Petrini, D. (2002). A comprehensive overview. Results and problematic crux identified by the research under legal outlines. In Associazione On The Road (red.), *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios): Research report*. Martinsicuro: Associazione On The Road.

Petrini, D., & Ferraris, V. (2010). Analysis of article 18 within the framework of legislation concerning immigration and measures aimed at fighting organised

crime. The history and rewarding nature of present and previous legislations. In Associazione On The Road (red.), *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios): Research report*. Martinsicuro: Associazione On The Road.
Quadri, V. (2010).*Combating and preventing trafficking in human beings in Italy*. Speech by Valerie Quadri, Presidency of the Council of Ministers, Department of Equal Opportunities, Italy to the Direcotrate General of Human Rights and Legal Affairs of the Council of Europe. Geraadpleegd februari 2013: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/trafficking/Projects/THB%20Azerbaijan/REPORT_QUADRI.pdf.
Rafaelli, R. (2009). The European approach to the protection of trafficking victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive, and the Italian Experience. *German Law Journal*, *10*(3), 205-221.
Rice, L., & Vadher, K. (2010). '*Practices in the UK concerning the granting of non-EU harmonized protection statuses and leave to remain*': *EMN Synthesis Report: non-EU harmonized protection status*. Londen: UKBA/EMN.
Schoorens, G. (2010). *Naar een nationale strategische aanpak van de strijd tegen fraude: Een internationaal vergelijkend onderzoek in opdracht van Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding*. Geraadpleegd februari 2013: http://static.tijd.be/pdf/FrauderapportBelgie.pdf.
SOCA (2012). *UKHTC: A Baseline Assessment on the Nature and Scale of Human Trafficking in 2011*. Londen: SOCA.
Stepnitz, A. (2012). A lie more disastrous than the truth: Asylum and the identification of trafficked women in the UK. *Anti-Trafficking Review*, *1*, 104-119.
Sterckx, N. (2009). *Instructie van 19 juli 2009 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde vreemdelingen: Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)*. Geraadpleegd februari 2013: www.avcb-vsgb.be/documents/documents/cpas/instructie-regularisatie-verblijf-vreemdelingen.pdf.
TIP (Trafficking in Persons) (2012). *Trafficking in Persons report 2012: Italy*. Verenigde Staten: Department of State.
UKBA (United Kingdom Border Control Agency) (2010). *Long Residence and Private Life*. Londen: UKBA.
UKBA (United Kingdom Border Control Agency) (2012a). *Discretionary Leave*. Londen: UKBA. Geraadpleegd februari 2013: www.ukba.homeoffice.gov.uk.
UKBA (United Kingdom Border Control Agency) (2012b). *Active Review*. Londen: UKBA. Geraadpleegd februari 2013: www.ukba.homeoffice.gov.uk.

Bijlage 1 Overzicht van de respondenten

België (n=13)

- Twee vertegenwoordigers van de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid (DSB), die gespecialiseerd zijn op mensenhandel en mensensmokkel (vertegenwoordiger DSB).
- Twee vertegenwoordigers van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De ene is als vertegenwoordiger van DVZ betrokken bij het Bureau Interdepartementale Coördinatiecel Mensenhandel en Mensensmokkel. De andere is verantwoordelijk voor de afgifte van verblijfsdocumenten voor slachtoffers van mensenhandel (vertegenwoordiger DVZ).
- Een vertegenwoordiger van het expertisenetwerk Mensenhandel en Mensensmokkel die tevens advocaat-generaal is (Expertisenetwerk MH). Dit is een netwerk dat is samengesteld uit leden van het Openbaar Ministerie die betrokken zijn bij de strijd tegen mensenhandel (vertegenwoordiger expertisnetwerk MH/advocaat-generaal).
- Twee officieren van justitie ('referentiemagistraten') van twee verschillende lokale bureaus van het Openbaar Ministerie (Brugge en Mechelen) met expertise op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel.
- Een vertegenwoordiger van de Centrale Dienst Mensenhandel van de Federale Gerechtelijke Politie, die onder het gezag staat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie (vertegenwoordiger Federale Politie).
- Twee vertegenwoordigers van de dienst Mensenhandel van het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding (CGKR). Dit centrum vervult de rol van nationaal rapporteur mensenhandel in België (vertegenwoordiger CGKR).
- Twee vertegenwoordigers van een opvangcentrum (1) waar slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel worden opgevangen en waar juridische en administratieve begeleiding wordt geboden (vertegenwoordiger opvangcentrum1).
- Een vertegenwoordiger van een opvangcentrum (2) waar slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel worden opgevangen en waar juridische en administratieve begeleiding wordt geboden (vertegenwoordiger opvangcentrum2).

Groot Brittannië (n=10)

- Een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie, dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van de (hoofd en deel)contracten met de hulpverlenende instanties in de verschillende regio's van het Verenigd Koninkrijk die slachtoffers van mensenhandel opvangen tijdens de bedenktijd (vertegenwoordiger ministerie van Justitie).
- Twee vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken ('Home Office'). Een vertegenwoordiger is onderdeel van de directie Immigratie en Grenspolitie en de andere vertegenwoordiger heeft expertise op kindslachtoffers van mensenhandel (vertegenwoordigers Home Office).
- Een vertegenwoordiger van de United Kingdom Border Agency (UKBA), onderdeel van de Home Office en tevens CA (vertegenwoordiger UKBA).
- Een rechercheur van de afdeling 'Specialist Crime Command and Operations 9' (SC&O9) van de politie regio Londen ('Metropolitan Police Service, MET). De Metropolitan Police Service is tevens First Responder (rechercheur SC&O9).
- Een vreemdelingenrechtadvocaat die slachtoffers assisteert bij zowel vreemdelingrechtelijke als straf- en civielrechtelijke procedures (vreemdelingenrecht-advocaat).

- Een voormalig rechercheur van Schotland Yard die tegenwoordig een eigen consultancy bureau heeft met expertise mensenhandel (voormalig rechercheur Schotland Yard).
- Een vertegenwoordiger van een ngo die advies en ondersteuning geeft aan buitenlandse slachtoffers van uitbuiting in de huishoudelijke sector. De ngo is tevens First Responder (vertegenwoordiger ngo1).
- Een vertegenwoordiger van een ngo die opvang en advies biedt aan slachtoffers van mensenhandel in Engeland, Wales (deelcontractant in beide regio's), Schotland (medecontractant) en Noord-Ierland (hoofdcontractant) (vertegenwoordiger ngo2).
- Een vertegenwoordiger van een ngo die een project uitvoert in Engeland en Wales waaronder vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel opvang en ondersteuning wordt geboden. De ngo is tevens First Responder (vertegenwoordiger ngo3).

Italië (n= 12)
- Een vertegenwoordiger van het departement Gelijke Kansen, onderdeel van het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken (vertegenwoordiger departement Gelijke Kansen).
- Een vertegenwoordiger van de Dienst Immigratie van de Centrale Directie van Immigratie en Grenspolitie, onderdeel van de directie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken (vertegenwoordiger BZK).
- Twee officieren van justitie van de provincies l'Aquila en Turijn met expertise mensenhandel (officier van justitie).
- Een vertegenwoordiger van de sociale dienst van de gemeente van Venetië, met expertise mensenhandel (vertegenwoordiger gemeente Venetië).
- Drie vertegenwoordigers van de immigratiediensten van de politie ('questure') van Turijn, Teramo en Venetië (vertegenwoordiger questura/e).
- Twee vreemdelingenrechtadvocaten die beiden verbonden zijn aan een advocatennetwerk gericht op immigratie, rechtshulp, asielzoekers en vluchtelingen (vreemdelingenrechtadvocate/ vreemdelingenrechtadvocaat).
- Een vertegenwoordiger van een ngo die zich inzet voor de rechten van slachtoffers van mensenhandel en deze ook opvangen (vertegenwoordiger ngo1).
- Een vertegenwoordiger van een ngo (2) die slachtoffers opvangt en tot doel heeft informatie te verschaffen en bewustmaking te brengen op onder andere het terrein van mensenhandel (vertegenwoordiger ngo2).

Bijlage 2 Vragenlijst

Deze vragenlijst werd per land aangepast, gespecificeerd naar de betreffende context.

1.1 Signalering

- Bestaat er een officieel verwijsmechanisme in het land? Zo ja, hoe ziet dat er uit? Beschrijf proces.
- Kunnen slachtoffers zichzelf melden?
- Bestaan er officiële samenwerkingsverbanden tussen eerstelijnsdiensten (politie/ngo's/vluchthuizen) en de bevoegde autoriteiten?

1.1.2 Wanneer wordt iemand als een (mogelijk) slachtoffer beschouwd die recht heeft op bescherming en verblijf?

- In andere woorden, wat is de door de overheid gehanteerde definitie van slachtoffer van mensenhandel?
- Bevat deze definitie alle vormen van mensenhandel (seksuele uitbuiting; arbeidsexploitatie; handel in mensen voor orgaantransplantatie)
- Zijn er aanwijzingen dat deze definitie te breed of te smal is?

1.1.3 Zijn er criteria opgesteld om (mogelijke) slachtoffers te identificeren? Onder wie zijn de eventuele richtlijnen of identificatielijsten met deze criteria verspreid?

1.1.4 Bestaan er trainingen om mogelijke slachtoffers te identificeren en/of wat wordt er nog meer gedaan om mensen in het veld op te leiden om mogelijke slachtoffers te herkennen en te interviewen?

- Voor wie zijn trainingen beschikbaar? Bijvoorbeeld (grens)politie, justitie, immigratiediensten?

1.1.5 Wie heeft de bevoegdheid om slachtoffers toe te laten tot de hulpverlening/bedenktijd en het (mogelijke) slachtofferschap vast te stellen, zowel in wet als in praktijk?

- Waarom werd er voor die instellingen/organisaties als bevoegde autoriteiten gekozen?
- Wordt er samengewerkt met ngo's/hulpverleningsinstanties om slachtofferschap vast te stellen?

1.1.6 Hoeveel tijd gaat er over heen voor deze beslissing (toelating bedenktijd/hulpverlening) wordt genomen?

- Kunnen ngo's/hulpverleningsinstanties de kosten declareren die in de tussentijd worden gemaakt om het slachtoffer op te vangen en bij te staan?

1.1.7 Wat betreft effectiviteit van het signaleringsproces: zijn er aanwijzingen dat echte slachtoffers niet worden geïdentificeerd/ überhaupt zich niet kenbaar durven te maken?

- Zo ja, welke aanwijzingen?
- Getalsmatige info beschikbaar, verdeeld naar vormen van uitbuiting/ sekse/leeftijd?
- Wat gebeurt er met dergelijke slachtoffers?
- Sterke/zwakke punten signaleringsproces?

1.2 Bedenktijd

1.2.1 Is er een bedenktijd vastgesteld in de wet of elders? Zo ja, juridische basis?

- Hoelang is de bedenktijd? En waarom werd voor deze lengte gekozen?

– Bestaat er een mogelijkheid tot verlenging van de bedenktijd? Zo ja, onder welke omstandigheden?
– Ooit gesproken over inkorten/verlengen van deze periode in politiek/-beleid? Waarom?

1.2.2 Voor wie staat de bedenktijd open?
– Bijvoorbeeld ook vreemdelingen die worden aangetroffen bij grens/vliegveld maar nog geen toegang tot grondgebied hebben gehad?
– Bijvoorbeeld ook asielzoekers in asielzoekerscentra of uitgeprocedeerden in detentiecentra? Worden deze vrijgelaten bij signalen van slachtofferschap en zo ja, op basis van welke wet?
– Bijvoorbeeld ook historische claims, als uitbuiting jaar/jaren geleden is en slachtoffer inmiddels hersteld?
– Bijvoorbeeld ook slachtoffers die in het buitenland, buiten nationaal grondgebied, zijn uitgebuit?

1.2.3 Wat zijn de toelatingsvoorwaarden tot de bedenktijd, naast het zijn van een mogelijk slachtoffer?

1.2.4 Wat zijn de doelen van de bedenktijd?

1.2.5 Op welke voorzieningen kan een (mogelijk) slachtoffer gedurende deze periode aanspraak maken? Is dit wettelijk vastgelegd?
– Bescherming tegen uitwijzing? Hoe? Verblijfsvergunning in paspoort?
– Bijstand? Hoeveel?
– Onderdak?
– Medische zorg?
– Juridische bijstand? Zowel tijdens strafproces tegen mensenhandelaar als tijdens verblijfsrechtelijke procedure?
– Counseling?
– Werkvergunning?
– (Beroeps)onderwijs?
– Trainingen?
– Taal- en/of integratiecursus?
– Overig?

1.2.6 Kunnen slachtoffers gedurende de bedenktijd worden geïnterviewd? Bijvoorbeeld i.v.m. politieonderzoek naar verdachte of gerechtelijke procedure? In verband met al dan niet betwiste slachtofferstatus?

1.2.7 Onder welke voorwaarden kan het recht op bedenktijd worden geweigerd/vroegtijdig worden beëindigd?
– Is er cijfermatige informatie beschikbaar over het aantal geweigerde/ingekorte bedenktijd?

1.2.8 Wie is bevoegd om bedenktijd te weigeren/in te korten?

1.2.9 Kun je bezwaar aantekenen als de bedenktijd wordt geweigerd/vroegtijdig beëindigd? Zo ja, waar? Kosteloos? Zijn er beslissingen in (hoger) beroep ongeldig verklaard?

1.2.10 Is (de duur van) de reflectieperiode effectief gebleken, in termen van:
– vertrouwen wekken van slachtoffers en hen te overtuigen om met politie/justitie samen te werken? Aangifte te doen? Kwaliteit van getuigenis te verbeteren?
– Waarom wel/niet?
– Is er cijfermatige informatie beschikbaar om dit aan te tonen? Zijn er bijvoorbeeld cijfers omtrent aangiftebereidheid van derdelanders in vergelijking met EU-burgers of ingezetenen?

Overige sterke/zwakke punten van huidige systeem/duur reflectieperiode?

1.3 Tijdelijk verblijf

1.3.1 Wat is de (minimum en maximum) duur van de tijdelijke vergunning? Is deze periode vastgelegd in wet? Verlengbaar? Zo ja, op welke gronden?

1.3.2 Wat zijn de doelen van de voorlopige verblijfsvergunning?

1.3.3 Aan welke voorwaarden moeten slachtoffers voldoen om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning? Juridische basis?
- Bijvoorbeeld: aangifte? Verklaring? Of andersoortige medewerking aan strafrechtelijk onderzoek? Wat houdt medewerking precies in ?
- Is het mogelijk om de tijdelijke verblijfsvergunning te krijgen als getuige(aangever), zonder zelf slachtoffer te zijn?

1.3.4 Zijn er mogelijkheden tot verblijf als slachtoffer niet bereid/in staat is mee te werken? Zo ja, welke?

1.3.5 Wie is bevoegd om de voorlopige verblijfsvergunning te verstrekken? OM? Politie? Immigratiedienst?
- Worden ngo's voldoende betrokken/geconsulteerd in deze beslissingsprocedure? Waarom wel/niet?

1.3.6 Hoe verloopt de procedure om een verblijfsvergunning aan te vragen?
- Wie doet de aanvraag en op welke criteria wordt er beoordeeld?
- Welke documenten moeten worden overlegd?
- Wie verstrekt de vergunning?
- Hoe lang duurt het voordat de vergunning wordt afgegeven?
- Zijn er kosten aan verbonden?

1.3.7 Op welke voorzieningen heeft het slachtoffer recht gedurende deze periode, na de bedenktijd?
- Bescherming tegen uitwijzing?
- Bijstand? Hoeveel?
- Onderdak? Categoraal?
- Juridische bijstand? En/of bescherming tijdens strafzaak (bijvoorbeeld getuigen achter gesloten deuren)?
- Tolken?
- Counseling?
- Medische zorg?
- Werkvergunning?
- (Beroeps)onderwijs?
- Trainingen?
- Taal en/of integratiecursus?
- Overig?

1.3.8 Onder welke omstandigheden kan de verblijfsvergunning worden geweigerd dan wel worden ingetrokken? Bijvoorbeeld:
- Sepot.
- Fraude/misbruik.
- Openbare orde/volksgezondheid.
- Anders?

1.3.9 Kun je bezwaar aantekenen als je geen voorlopige verblijfsvergunning krijgt? Zo ja, waar? Kosteloos? Zijn er beslissingen in (hoger) beroep ongeldig verklaard?

1.3.10 Effectiviteit van de verblijfsregelingen: zijn de regelingen effectief in de zin van:
- Medewerking verlenen aan strafproces/vervolging daders.
- Kwaliteit getuigenis.
- Mate van integratie/autonomie slachtoffers.

1.3.11 Overige sterke/zwakke punten aan huidige verblijfsregelingen? (in termen van duur verblijfsregeling/voorwaarden/samenwerking ngo's/uitvoering).

1.4 Voortgezet verblijf

1.4.1 Wat is de duur van de verblijfsvergunning van voortgezet verblijf? Automatisch verlengd?

1.4.2 Onder welke voorwaarden kan slachtoffer aanspraak maken op voortgezet verblijf? Bijvoorbeeld:
- Veroordeling daders?
- In verband met medische redenen? Kwetsbaarheid? Bedreiging?
- Indien slachtoffer aantal jaar in land verblijf op basis van medewerking aan onderzoek of procedure?

1.4.3 Is integratie verplicht voor voortgezet verblijf?

1.4.4 Sterke/zwakke punten aan huidige mogelijkheden tot voortgezet verblijf?

1.5 Overige verblijfsmogelijkheden

1.5.1 Welke mogelijkheden tot verblijf bestaan er voor slachtoffers om een asielaanvraag te doen of i.v.m. subsidiaire beschermingsstatus?

1.5.2 Loopt beoordeling asielaanvraag gelijktijdig aan identificatie slachtofferschap en/of beoordeling tijdelijke verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel, of na/voor elkaar?

1.5.3 Wordt de asielaanvraag door dezelfde ambtenaar beoordeeld als aanvraag voor tijdelijk verblijf voor slachtoffers mensenhandel?

1.5.4 Bestaat er een negatief effect van ene procedure op andere?

1.5.5 Welke andere mogelijkheden voor voortgezet bestaan er als je niet in aanmerking komt voor tijdelijk verblijfsrecht op grond van mensenhandel? Bijvoorbeeld op basis van gezinshereniging? Op basis van werk of studie?

2 Aanwijzingen (mogelijk) oneigenlijk gebruik van regeling

2.1.1 Zijn er (concrete) aanwijzingen (geweest) voor oneigenlijk beroep op/gebruik van de verblijfsregeling in deze landen?
- Zo ja, welke?
- Gedurende welke fase komen deze aanwijzingen aan het licht?
- Om welke vermeende slachtoffers gaat het dan? Sekse/nationaliteit/vorm van uitbuiting?

2.1.2 Is er cijfermatige informatie beschikbaar over oneigenlijk gebruik van verblijfsregeling?

2.1.3 Welke factoren dragen bij aan (mogelijk) oneigenlijk gebruik? Al dan niet inherent aan de verblijfsregeling?

2.1.4 Wat zijn de gevolgen van die (mogelijk) oneigenlijk gebruik? Bijvoorbeeld voor de opvang, wachtlijsten, politiecapaciteit?

3 Maatregelen om (mogelijk) oneigenlijk gebruik tegen te gaan

3.1 Kan mogelijk oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling effectief worden gedetecteerd in het huidige systeem? Waarom wel/niet?

3.2 Worden er maatregelen genomen om mogelijk oneigenlijk gebruik van de verblijfsregeling tegen te gaan?
- Zo ja, welke?
- Zowel tijdens de procedure (toegang bedenktijd/ toegang verblijfsvergunning) als daarnaast?
- Hoe dragen deze maatregelen bij tot tegengaan mogelijk oneigenlijk gebruik? (veronderstelde causale mechanismen)

3.3 Wat zijn de doelen van deze maatregelen? Subdoelen? Hoofddoel/lange termijn doelen?

3.4 Hoe wordt oneigenlijk gebruik' vastgesteld?
- Is er een definitie in de wet of elders ?
- Worden er criteria gehanteerd om oneigenlijk gebruik vast te stellen?

3.5 Bestaan er praktisch of juridische problemen om oneigenlijk gebruik vast te stellen?

4 (In)effectiviteit van de maatregelen

4.1 Zijn er (concrete) aanwijzingen dat deze maatregelen werken om oneigenlijk gebruik te voorkomen dan wel tegen te gaan? Zo ja, welke?

4.2 Zijn er (concrete) aanwijzingen dat de implementatie van deze maatregelen tot ongewenste of contraproductieve effecten leiden? Zo ja, welke?

4.3 Kunt u zwakke en sterke punten van de maatregelen noemen?

5 Data

- Cijfers van aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel in land, verdeeld naar nationaliteit/sekse/leeftijd/vorm van uitbuiting?
- Cijfers van aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel dat toegelaten werd tot bedenktijd? En van lengte van toegekende bedenktijd?
- Cijfers van aantal verstrekte (tijdelijke en permanente) verblijfsvergunningen aan derdelanders? Lengte verblijfsvergunning? Aantal verlengingen?
- Cijfers van aantal ingetrokken/geweigerde aanvragen bedenktijd en/of verblijfsvergunningen? Gronden daarvoor?
- Cijfers geregistreerd oneigenlijk gebruik van verblijfsregeling?

6 Overige suggesties literatuur/contactpersonen